

Nuestro problema caminero

Introducción.—Son tantos y tan grandes los intereses de todo orden, públicos y particulares, ligados al camino; son tantas y a menudo tan infundadas las críticas, cargos y acusaciones que se hacen a la administración del servicio, que me he permitido distraer vuestra atención y enfocar nuestro complejo problema caminero desde el punto de vista orgánico y de la inversión de los recursos que con tantos sacrificios el país destina a su conservación y perfeccionamiento.

1. *Rol y necesidad de los caminos.*—El desarrollo de la civilización y de la cultura viene exigiendo, cada día en forma más imperiosa, el perfeccionamiento de todos los medios de transporte: seguridad, velocidad, oportunidad y costo mínimo, sintetizan estas exigencias. La industria de los transportes ha llegado a constituir una de las más grandes actividades del hombre.

En la actualidad todos los países, a medida de sus recursos, hacen cada vez mayores esfuerzos por realizar esta aspiración; principalmente Estados Unidos, Alemania e Italia están empeñados en el desarrollo de programas gigantescos, para construir extensas redes de caminos troncales llamados autovías, destinados a servir el gran tráfico y también hacer posible grandes velocidades. Las fábricas construyen ya vehículos para velocidades normales, de 100 y más km/hora. El buen camino con pavimento definitivo ha llegado a ser una de las mayores necesidades para el desarrollo de la economía, de la civilización y del progreso humano.

2. *Lo que hoy se entiende por camino.*—Hoy día, cuando se habla de camino, el automovilista entiende y exige un grado de perfeccionamiento tal que permita el tráfico permanente a la velocidad normal de su vehículo, con la debida seguridad. Dentro de este concepto, solamente caminos que reúnan características técnicas de trazado y de perfil, bien saneados, bien conservados, que permitan tráfico durante todo el año, pueden merecer el nombre de tales; aun para caminos de tráfico reducido, su ancho debe ser tal que permita el cruce de vehículos en dirección contraria en las debidas condiciones de seguridad. Puede decirse que, dentro de esta definición, en nuestro país existen hasta hoy día muy pocos caminos.

3. *Para qué se hace un camino.*—Es indispensable no olvidar las finalidades esenciales que presiden la construcción y el mantenimiento de los caminos, por cuanto no todos se construyen y conservan con las mismas finalidades, ni con igual criterio.

Realizar oportuna y económicamente el transporte constituye, por lo común, la razón fundamental de su existencia. Hay que convenir, sin embargo, en que exis-

ten otras finalidades, otros puntos de vista muy diversos que son a veces determinantes de su construcción, de su mantenimiento y aun de sus características técnicas; entre ellas se pueden citar: finalidades de fomento, de carácter internacional, de unidad administrativa, de seguridad pública, finalidades turísticas, etc., pero en todo caso debe ser considerado el aspecto económico en relación con la capacidad de los recursos nacionales y su financiamiento.

En consecuencia y sin perjuicio de prestar atención preferente a los grandes caminos troncales que recogen el tráfico entre los centros de producción y de consumo, debe admitirse la conveniencia nacional de construir y mantener en servicio algunos caminos aun cuando el tráfico no corresponda a los sacrificios económicos que ellos representan.

4. *Costo medio de diversos tipos de caminos y su aplicación desde el punto de vista económico.*—El costo de construcción de un camino depende, como es natural, de una multitud de factores: naturaleza y condiciones del terreno y del clima, características de los trazados y de los perfiles impuestos (curvas, gradientes, pendientes etc.), importancia y calidad de sus obras de arte, clase de pavimento, etc.

Prescindiendo de las expropiaciones, de la ejecución de los cortes y terraplenes, de las obras de arte, o sea, en una palabra, de la preparación de la parte que llamamos subrasante, trabajos todos cuyo costo medio, con la experiencia recogida en el país, puede estimarse en una suma aproximada a \$ 50.000 por km., debo referirme especialmente al afirmado o pavimento, lo cual puede hacerse de muy diversas maneras y calidades.

Entre las soluciones más corrientes se pueden citar: afirmado de arcilla y arena, afirmado de grava, afirmado de macadam acuoso, afirmado con macadam fuelhoil, macadam bituminoso y afirmado de concreto, cuyos costos medios obtenidos de la experiencia chilena dan respectivamente por km. las sumas de \$ 12.000, 30.000, 40.000, 100.000, 160.000, y 210.000 de nuestra moneda legal.

Así, después de preparada la formación o subrasante, se presenta en cada caso el problema de elegir el afirmado o capa de rodadura que convenga adoptar, solución que a su vez depende de muy diversos factores entre los cuales pueden citarse principalmente: la importancia y naturaleza del tráfico (frecuentación); las condiciones del clima, naturaleza del terreno, etc., esto sin perder de vista su costo total, o sea los gastos necesarios para su construcción y mantenimiento regular durante la explotación.

Para formar juicio sobre esta materia, puedo dar algunos datos generales que la técnica y la experiencia recomiendan para condiciones normales: el pavimento de calidad superior queda impuesto para los caminos de mayor tráfico: así sólo cabe pensar en pavimentos de hormigón (concreto) cuyo costo, como queda dicho más atrás, puede fijarse, en las condiciones actuales para caminos de 6 m. de ancho, en un promedio de \$ 210.000 por km., para caminos, cuya frecuentación diaria exceda de 500 o 600 vehículos de tracción motorizada o animal y la elección de pavimento de calidad inferior, de menor costo, para caminos de una menor frecuentación. Estudios publicados últimamente, basados en la experiencia chilena, recomiendan el afirmado con arena y arcilla para un tráfico diario de 30 a 100 vehículos. Entre estos límites podrán elegirse pavimentos de calidad y costos intermedios y será razo-

nable analizar previamente, en cada caso, las diversas condiciones especiales para tomar resolución, pero hay más.

5. *Características especiales de nuestro país.*—Tenemos en Chile desde Arica a Magallanes y Tierra del Fuego y en una gran extensión desde el mar a cordillera no sólo todos los climas y todas las clases de terrenos, sino también toda clase de modalidades de tráfico, de orografía, de hidrografía, etc. En cuanto a la distribución de la riqueza explotable, ella se encuentra a menudo en desiertos, montañas o bosques, donde los caminos constituyen problemas, cuya solución no sólo es difícil, sino a veces económicamente imposible. En tales condiciones no se puede hablar de caminos, sino a veces de huellas o soluciones para realizar los transportes requeridos y no parece lógico pedir al erario público que haga verdaderos caminos, invirtiendo en ellos mayores recursos de lo que la economía nacional pueda y deba razonablemente proporcionar.

En un país nuevo, en formación, relativamente pobre, donde existen tantas necesidades, donde está todo por hacer, no se puede exigir al Estado, que en breve plazo, construya y mantenga en buenas condiciones, toda la extensa red de caminos, máxime cuando su territorio está lleno de dificultades y en gran parte despoblado.

Todo recomienda seguir en esta materia un programa de mejoramiento progresivo en forma perseverante, en proporción a los recursos y a las necesidades crecientes; pero para mantener esta directiva es necesario una amplia comprensión del problema, no sólo de parte del Gobierno sino también del Congreso, de la prensa y de todas las autoridades, o sea una cooperación general para evitar que intereses de todo orden perturben esta directiva.

Entre las causas perturbadoras, figuran principalmente las promesas político-electorales a menudo imposibles de cumplir, y las influencias particulares que se ejercen dentro y fuera del Gobierno y que para alcanzar sus finalidades entorpecen, critican y desprestigian toda labor constructiva. En esta odiosa tarea tales intereses se ven favorecidos por una complicada organización de los servicios administrativos de que me ocuparé más adelante.

6. *Extensión y estado de la red caminera.*—No hay que olvidar que la red de caminos públicos de nuestro país tiene una extensión aproximada de 40,000 kms., de los cuales, apenas una cuarta parte merece el nombre de tales.

Sobre esta base y con los datos de costo medio dados más atrás, puede establecerse que la construcción de los caminos en tierra sin afirmado; pero con sus obras de arte, etc. que aun quedan por hacer representaría un gasto aproximado de 1,500 millones y que para pavimentarlos sólo con el tipo de ripiado o macadam acuoso, esta suma se elevaría a cerca de 3,000 millones de pesos; esto sin tomar en cuenta los gastos de conservación, gastos que sobre la base de \$ 1,000 por km. y por año, requerirían una inversión anual aproximada de 40 millones de pesos.

Ahora bien, si se mantuviera el promedio de la inversión anual de los últimos tres años (estimada en 55 millones de pesos) de los cuales aproximadamente unos 25 millones deben invertirse en la conservación y mantenimiento de las obras, o sea que se destinaran sistemáticamente a construcción la suma de 30 millones por año, sería necesario un siglo para tener sólo ripiada la red caminera del país.

No es de extrañarse, en consecuencia, que aun por muchos años más en nuestro país existan caminos públicos, donde durante el invierno o con motivo de los desbordes de canales, etc., se interrumpa todo tráfico y los vehículos se entierren hasta los ejes, y exista el clamor en contra del servicio y de las autoridades camineras.

7. *Nuestra organización caminera.*—Desde el origen de los pueblos, los caminos han sido considerados de uso público y, salvo raras excepciones, han sido construídos y conservados por el Estado. La naturaleza y condiciones de uso de los caminos no se prestan bien para ser atendidos por empresas u organizaciones comerciales, como ocurre, por ej. con los ferrocarriles, vías marítimas y aéreas.

En Chile y hasta el año 1920 el Estado atendía con muy escasos recursos la apertura, construcción y conservación de los caminos del país. El ejército (Zapadores), los municipios y a veces los particulares por conveniencia propia, acudían en ayuda del Estado para abrir sendas o caminos primitivos.

Hasta esa fecha, el Gobierno de la República hizo de preferencia los mayores esfuerzos y destinó gran parte de su crédito y de sus recursos a la construcción de ferrocarriles; la red ferroviaria en explotación por cuenta del Estado y de los particulares había alcanzado en 1920 a cerca de 9,000 km. y en cambio no existían en realidad caminos que pudieran merecer el nombre de tales.

El primer impulso vigoroso fué dado con la dictación de la Ley General de Caminos promulgada en 5-III-1920 que con algunas modificaciones rige hasta hoy día.

Esta ley es bastante buena: no sólo prevé un aumento de los recursos con el aumento de la riqueza y del tráfico, sino que ha creado en cada departamento las Juntas Departamentales con atribuciones para distribuir gran parte de los recursos, encargándole también la vigilancia de su inversión, que pueden hacer por sí o por delegados que ellas designen. En esta forma y a medida de los recursos, se ha dado ingerencia y se ha interesado a los propios usuarios en el perfeccionamiento de la red. Entre sus disposiciones autoriza al Fisco para contribuir al mejoramiento de los caminos públicos con una cuota doble de la erogación que puedan hacerlos municipios o los interesados en determinados caminos.

Con muy pequeñas interrupciones, desde el año 1888 el servicio de caminos ha estado a cargo de la Dirección de Obras Públicas por intermedio, actualmente, del Director del Departamento de Caminos y Puentes que, con sus Secciones, forman la Oficina Central de Caminos en Santiago. Este servicio público, encargado principalmente del estudio, construcción y mantenimiento de los caminos, actúa bajo la dependencia del Ministerio de Fomento y debe proceder de acuerdo con las leyes, reglamentos e instrucciones del Gobierno, siendo una de sus obligaciones fundamentales la de velar por el cumplimiento de estas leyes y resoluciones.

En cada provincia hay un ingeniero y el personal necesario para llevar a cabo el estudio, construcción y conservación de los caminos correspondientes, de acuerdo con atribuciones determinadas en reglamentos especiales y como queda dicho hay además en cada Departamento una Junta ad-honorem que, a virtud de la ley, propone al Gobierno la distribución de una parte considerable de los recursos y vigila su inversión.

La Ley General de Caminos N.º 4851 constituye el Código básico de la organización, del financiamiento de los recursos y regula el funcionamiento del servi-

cio. Otras leyes de carácter accidental, entre las cuales debo citar la conocida con el nombre de Plan de Caminos, actualmente en vigencia, destinan rasursos especiales para la realización de obras determinadas.

8. *Interferencias con otros servicios*—Fuera de la D. G. de Obras Públicas existen, como es sabido, diversas autoridades y servicios que a virtud de sus leyes y reglamentos orgánicos intervienen también en los trabajos públicos. Estos servicios entre los cuales pueden citarse diversos Ministerios, la Dirección de Aprovechamiento, la Contraloría, las Tesorerías, la Dirección de los Servicios de Salubridad, la Dirección de los Servicios de Explotación de Agua Potable y Alcantarillado, la Dirección del Trabajo, etc., intervienen, ya sea en la formación de los presupuestos anuales, en la contabilidad, en la aprobación de los estudios, en la adjudicación de los contratos y sus modificaciones, en los pagos, etc. de manera que la Dirección de los Servicios de Obras Públicas, cuya acción es, esencialmente ejecutiva, técnica, especializada y variable, se encuentra entrabada por numerosas disposiciones y numerosos organismos extraños que dificultan, retardan y hacen a veces imposible el desarrollo de su acción eminentemente constructiva, donde es indispensable rapidez en las resoluciones y continuidad en las obras, cuyas faenas deben mantenerse hasta la terminación de los trabajos. En forma gráfica, puede decirse que intervienen muchos cocineros para hacer una sopa y si a esto se agrega la falta de tradiciones de Gobierno, la variación del valor de la moneda, de los materiales y de los salarios, etc., se comprenderá sin mayor esfuerzo cuales son las dificultades con que se tropieza para obtener una marcha ordenada y regular, no sólo en cuanto se refiere a caminos, sino a las obras públicas en general.

En la práctica, las influencias y los intereses a que se ha hecho referencia hacen su obra en las diversas oficinas de esta organización burocrática que cunde y dificulta la labor, a medida que se extiende la organización estatal y lejos de hacerse posible una simplificación, cada vez se va perturbando más y más la acción hasta hacerla punto menos que imposible. La intervención de tantos servicios extraños y la existencia de tantas leyes y reglamentos, han creado tal cúmulo de tramitaciones y de complicaciones que, por ejemplo, la sola planilla de sueldos de personal contiene ya 22 casilleros que es necesario llenar cada vez que se paga, que es frecuente el caso de decretos, cuya tramitación demora tres o más meses, en forma de que cuando quedan despachados es tarde y ha pasado su oportunidad, y que en la fiscalización, a veces absurda, se ha llegado hasta devolver, con oficio estados de pago, porque entre el giro emitido y las disponibilidades de caja se había notado un centavo de diferencia. La legislación obrera y de previsión social, cuya necesidad soy el primero en reconocer, es en tal grado engorrosa que entorpece a menudo la marcha de las obras en la forma que conocen bien, por propia experiencia, todos cuantos han trabajado en faenas de cualquier naturaleza. Se hace indispensable facilitar su aplicación; hay que dar mayor autoridad a la acción y se hace necesario una revisión de las leyes, reglamentos y disposiciones a que se ha hecho referencia.

Todo esto es sin tomar en cuenta las dificultades que hace años originaba el frecuente cambio de Ministros y con ellos el cambio frecuente de ideas en la Administración Superior, y que con tanta propiedad lo observa el distinguido hombre público, señor Domingo Amunátegui Rivera en su Tratado de Derecho Adminis-

trativo, cuando dice: «El interés de muchos personajes políticos que llegan a esos cargos a depurar la Administración, como si ésta estuviese constantemente más viciada que la política, coloca a los empleados superiores en odiosa situación. Es muy difícil satisfacer caracteres, condiciones e ideas que se modifican constantemente». (1).

9. *Distribución de los recursos.*—Prácticamente, y conforme a disposiciones orgánicas, el Presupuesto de la Nación consulta anualmente, en forma global los recursos autorizados por las leyes a que se ha hecho referencia. Hay actualmente sólo tres fuentes de recursos: a) los que autoriza la Ley General de Caminos; b) los que autoriza el Plan de Caminos; y c) las erogaciones particulares.

Debo agregar que la Ley General de Caminos distribuye detalladamente en forma de tanto por ciento las cuotas que corresponde invertir en las diversas partidas y corresponde a las Juntas Departamentales distribuir y proponer en detalle la inversión de la mayor parte de los recursos provenientes de la contribución a los bienes raíces. En cuanto a los recursos del Plan, ellos están distribuidos por provincias y por obras en la ley misma y, finalmente, las erogaciones particulares son distribuidas específicamente por los propios erogantes.

De lo expuesto se desprende que casi la totalidad de los recursos más de 90% o están distribuidos por las leyes o los distribuyen las Juntas Departamentales; sólo queda una pequeña partida para imprevistos y otras obras que anualmente distribuye el Gobierno en vista de las necesidades del servicio.

En consecuencia, es errado y carece en su mayor parte de base la idea, desgraciadamente, muy generalizada, de que el Gobierno, la Dirección de Obras Públicas o la Dirección de Caminos distribuyen a su antojo todos los recursos que el presupuesto de la Nación destina a Puentes y Caminos y carecen asimismo en gran parte de fundamentos los cargos y críticas, hechas sobre esta base.

10. *Cuantía de los recursos.*—La suma invertida anualmente durante los últimos años en los estudios, conservación, mejoramiento y construcción de caminos ha sido como sigue:

1933	\$ 37.185.773.84
1934	41.868.665.40
1935	53.123.204.75
1936	71.462.992.84

El presupuesto de 1937 destina a este mismo objeto la suma de \$ 75.580,000 de los cuales \$ 40.580,000 corresponden a la Ley de Caminos y \$ 35.000,000 al Plan de Caminos. A esta suma total debe agregarse el saldo no invertido del presupuesto de 1936 que conforme a la Ley de Caminos ha pasado a la Cuenta Reservas.

Cabe observar que la glosa destinada a cubrir el aporte fiscal correspondiente a erogaciones particulares que, conforme a la Ley, debiera ser de cargo a Rentas Generales de la Nación, como asimismo las cuotas destinadas a caminos de Chiloé por la ley del Centenario de Ancud, figuran en el presupuesto cargadas a la Ley de Caminos.

(1) J. D. Amunátegui Rivera, Tratado de Derecho Administrativo, pág. 110, 1900.

11. *Inversión de los recursos.*—Como queda dicho, la distribución de estos recursos debe hacerse conforme a lo prescrito en las leyes correspondientes, en tal forma que casi en su totalidad se invierte de acuerdo con esta distribución.

Hasta aquí no se han presentado al servicio otras dificultades, cargos o críticas que las señaladas más atrás; pero llega el momento de invertir los dineros y el servicio debe preparar los estudios y proceder a la ejecución.

Tanto el estudio como la ejecución de las obras da origen a otra serie de críticas y de cargos apasionados que desprestigian al personal y que han llevado a la conciencia pública el descrédito del servicio de caminos.

Para realizar toda obra material es necesario como medida de orden y de control determinar previamente lo que se quiere hacer y estimar su costo aproximado. La inversión de cualquiera suma en un camino puede hacerse de muy diversas maneras: hay quienes sostienen que los dineros deben invertirse en construir sólo pavimentos definitivos de concreto, y otros en extremo opuesto, sostienen que lo interesante es abrir y dar tráfico en la mayor extensión, aun cuando sean en condiciones precarias y aun en forma accidental. Dentro de estos criterios límites, cabe una infinidad de soluciones; sólo el conocimiento amplio y especializado y un criterio ponderado puede dar en la mejor solución en un país de tan variadas condiciones como el nuestro.

Para poner más en relieve esta diversidad de soluciones quiero precisar un caso cualquiera: por ej. hay \$ 200,000 destinados al mejoramiento de un camino; con estos \$ 200,000 se puede hacer un km. con pavimento de concreto, y conforme al otro criterio extremo, simplemente tapar hoyos y hacer pequeñas obras de mejoramiento en toda la extensión que quiero suponer de unos 50km. Naturalmente, dentro de estos dos criterios extremos caben todas las soluciones posibles que se complican todavía con el clima, la naturaleza del tráfico, la frecuentación variable en diversas extensiones del camino, etc. Ocurre que para apreciar este problema en el caso concreto propuesto, los vecinos interesados ven principalmente su conveniencia, los automovilistas la suya, el público en general la ve con criterio simplista y el personal responsable que debe ver la mejor solución queda influenciado por tan variados intereses y puntos de vista diversos. Pero es necesario tomar una solución, la más conveniente desde el punto de vista de los intereses generales y como esta solución única no satisface a todos resulta que todos, unos en un sentido y otros en otro ejercitan sus influencias ante las autoridades superiores: el Gobierno, los parlamentarios, etc., presentando a menudo la solución adoptada como contraria a los intereses de la zona y a veces como un absurdo.

En la adopción de las características técnicas aparece otra vez la diversidad de criterio entre el profesional y el usuario: hay quienes desean y exigen características amplias: curvas de gran radio, gradientes suaves, etc. y otros con criterio más estrecho, estiman que es indispensable reducir los costos por km. adoptando curvas de pequeño radio, gradientes máximas, etc. y entre criterios tan extremos cabe también una infinidad de soluciones y como es de rigor, el técnico debe elegir una solución, no siempre con criterio uniforme por la inmensa variedad de casos, la mayor parte del público y de los intereses políticos o particulares critican y atacan la solución técnica adoptada.

Pero las críticas y los cargos van aún más lejos, llegan hasta la aplicación de los sistemas de trabajo que puede hacerse por diversos sistemas, (desde los contratos hasta la administración directa), la organización del personal, el control, etc. Sobre todas estas materias, que son esencialmente técnicas, opina frecuentemente el público y también las oficinas ajenas a la Dirección de Obras Públicas que creen tener preparación especial y se critica a menudo, sin conocimiento; se hace una confusión de ideas para enturbiar la solución, perturbando el criterio técnico que no puede desarrollar una acción eficaz sin la confianza a lo menos de los jefes superiores de la Administración.

Aun cuando se haga lo posible por procurar un acuerdo, este acuerdo no se produce por la inmensa variedad de intereses en juego. He dicho más atrás que la complicada organización de los servicios de la administración fiscal es aprovechada por estos intereses en tal forma que a menudo es poco menos que imposible mantener la solución adoptada y a veces el Gobierno se ve en la necesidad de cambiar de rumbo en perjuicio del orden y del rendimiento.

Se comprende por lo demás que en un país de tantas dificultades como en el nuestro es muy difícil establecer normas fijas para la inversión de los recursos. Con todo, esta Dirección de acuerdo con el Departamento de Caminos ha recomendado aceptar en cada caso la solución más íntegramente razonable, sobre la base de que las inversiones sean hechas en forma definitiva, de tal manera que más tarde no sea necesario abandonar o modificar los trabajos realizados. Dentro de este criterio se recomienda ejecutar las obras conforme a un programa de mejoramiento progresivo que debe ser mantenido y proseguido con perseverancia y continuidad hasta obtener el camino en su ubicación, altura y condiciones previstas de antemano en un proyecto, definitivo y aprobado a lo menos en sus características técnicas fundamentales, o sea, en su trazado o ruta, en su perfil longitudinal o altura, en su sección transversal o ancho y en la naturaleza de sus obras de arte y clase de afirmado, teniendo en cuenta las condiciones locales y de tráfico. Tal proyecto debe ser realizado progresivamente a menos de que una vez pueda disponerse de la integridad de los recursos para su ejecución.

12. *Personal*.—Sumariamente me he referido a diversos aspectos del problema caminero: a las características de nuestro país, a la extensión de la red, a la estructura orgánica del servicio, a los recursos, al criterio que domina en la confección de los proyectos y en la ejecución de las obras, como también a los diversos factores ajenos al servicio que perturban la marcha ordenada y regular de los trabajos.

Pero hay más; para alcanzar éxito no sólo se requiere autoridad orgánica directiva, resoluciones rápidas y los recursos necesarios; es indispensable como factor básico contar con un personal adecuado y eficiente.

En mi propósito de enfocar en su aspecto general nuestro complejo problema caminero, debo hacer también algunas observaciones que darán luz sobre este otro de los factores de éxito.

Es conocido el adagio que dice «el trabajo lo realiza el personal» y a éste se le acusa principalmente: a) del retardo o falta de oportunidad con que se procede en la ejecución; y b) de falta de interés y de criterio para atender y resolver los problemas de su incumbencia.

En verdad estos cargos, en parte corresponden a los hechos; pero para juzgar sobre ellos y achacarlos por entero al personal es necesario examinar los antecedentes.

Desde luego, y en cuanto se refieren al retardo y falta de oportunidad con que se atiende a la provisión de los recursos, a la iniciación y marcha de los trabajos, etc., hemos visto ya las dificultades y retardos producidos por disposiciones legales o reglamentarias en servicios u oficinas ajenas a la Dirección de Obras Públicas y que deben intervenir en las resoluciones y tramitaciones. En consecuencia, el cargo es pocas veces imputable al personal de Obras Públicas: en su mayor parte es causado por la compleja y pesada organización de los servicios públicos.

Para juzgar sobre el otro cargo o sea sobre la falta de interés y de criterio con que se procede, debemos recordar que el personal técnico directivo debe ser cuidadosamente seleccionado entre profesionales que se especializan en seguida en el estudio y construcción de obras públicas determinadas y que por la naturaleza de sus funciones deben destinar absolutamente todo su tiempo al servicio sin poder, salvo raras excepciones, dedicarse a otras actividades de su profesión. Además, los trabajos públicos son por lo general de tal magnitud y modalidades que la especialización va poco a poco desvinculando al funcionario de los trabajos corrientes en los cuales pueda ganarse la vida. Pasa con el personal especializado en obras públicas determinadas algo semejante a lo que ocurre con las fuerzas armadas: su especialización sólo puede ser aprovechada por el fisco.

Selección en el momento de ingresar al servicio, especialización, rendimiento, disciplina, responsabilidad, sanciones severas, etc., son exigencias de rigor para obtener personal eficiente. Para hacer posible estas condiciones frente a la ley de la oferta y de la demanda, es necesario asegurar a este personal cierta estabilidad, renta razonable, estímulo, consideraciones y amparo en el desempeño de sus funciones.

Comprendo y sé por experiencia propia que el servicio público no puede remunerar a los funcionarios técnicos especializados, como lo hace la industria privada, consciente de que ellos constituyen la base fundamental de sus negocios. Confirma esta opinión el recuerdo de haber oído a mi padre que, en países de mayor cultura, servir al Estado es de por sí un grande honor y que a falta de renta, los funcionarios del Estado tienen derecho al respeto, a la consideración y al agradecimiento de sus conciudadanos.

Tal vez los tiempos han cambiado, a lo menos, en Chile. Hoy ser funcionario público en nuestra tierra es, a juicio de algunos, sinónimo de ociosidad o de ineptitud y no digo de incorrecto por no exagerar la nota. Hace ya muchos años, cuando ingresé al servicio, había sin duda más estabilidad, más respeto, aprecio y consideración por los servidores públicos.

La audacia e inconsciencia de que hoy se hace gala, la forma en que se ataca al Gobierno, a los servicios públicos, y a los hombres, con la más completa impunidad, ha ido creando un ambiente malsano que es necesario purificar. Hay que mantener el prestigio de la administración si se quiere llevar y mantener al servicio del Estado elementos preparados, honestos y patriotas.

Si no hay estímulo, amparo, ni consideraciones para el funcionario, si no se le pagan razonablemente sus servicios en atención a su preparación, rendimiento y

responsabilidad, es inútil pensar en que pueda ingresar y mantenerse en el servicio público personal adecuado a las necesidades de la administración técnica. Y si este es el concepto lógico yo quiero hacer una observación para señalar las dificultades con que, desde varios años atrás, se tropieza para seleccionar el personal que ingresa, que luego adquiere la experiencia en su ramo y que debe mantener entusiasmo durante su vida profesional entregada al servicio del Estado.

El año 1931, con la patriótica finalidad de salvar la aguda crisis económica, porque atravesaba la República, se impuso al personal una reducción de sus rentas en escala variable de 30 a 25% en los grados comprendidos entre el 1° y el 10° del escalafón, o sea precisamente a los que ocupan en el servicio de Obras Públicas los profesionales técnicos especializados. Este tanto por ciento de descuento fué menor, en escala decreciente para los grados inferiores.

Posteriormente, salvada en gran parte la aguda crisis económica, y a consecuencia de la desvalorización de nuestra moneda y del encarecimiento de la vida, se dió por parejo una gratificación de 25% a todo el personal de la Administración Pública, en circunstancias que algunas reparticiones habían obtenido aisladamente leyes que mejoraban sus emolumentos y que a la Dirección de Obras Públicas, so pretexto de exceso de personal que debió atender el trabajo con cesantes, se negó hasta el derecho a ascenso, mientras pudiera hacerse primero la eliminación y luego el reajuste general encargado a la Comisión que estudia la reorganización de los servicios públicos, aun pendientes.

De un lado la idea dominante de aplicar en casos de rebaja de sueldos un mayor tanto por ciento a las rentas altas, y de otro, la resolución de no llenar las vacantes, ha conducido al hecho de que actualmente la mayor parte de los profesionales al servicio de Obras Públicas tienen una renta numéricamente inferior y a lo más, igual a la que tenían hace seis años o sea, incluido la gratificación de 25%, el nivel de sus rentas no alcanza hoy ni a la que tenía este personal el año 1931.

Pasada la crisis, habría sido razonable remediar la situación. Nadie piensa en que las rentas deben subirse en proporción correspondiente a la caída del cambio; pero es perfectamente justo y razonable mejorarla para tomar en cuenta las condiciones o standard de vida en sus factores esenciales: alimentación, vivienda y vestido para acercarse al nivel anterior.

Estudios realizados y confirmados por la Estadística Oficial demuestran que el encarecimiento del costo de la vida excede de 80% sobre 1930 y, en consecuencia, para ser justos debieran las rentas aumentarse en igual proporción, o sea, debiera casi duplicarse la fijada actualmente a estos funcionarios para que pudieran quedar con un standard de vida equivalente a la que tenían asignada en aquella fecha.

Si esto no fuere posible, desde luego, por consideraciones de la Caja Fiscal, debería buscarse en forma transitoria una solución equitativa.

En estas observaciones se encuentra, la causa fundamental de las dificultades para encontrar personal técnico profesional seleccionado que ingrese al servicio de Obras Públicas para atender al desarrollo creciente de las obras camineras y del descontento del personal antiguo que ya está raleando las filas y buscando siempre como retirarse del servicio con grave daño para el Estado que paga siempre muy caro la experiencia y la especialización inaprovechada y de lo cual depende en gran parte el éxito o el fracaso de la operación.

Este personal vive inquieto y a medida que el tiempo corre ha visto reducidas sus rentas, aumentando su trabajo, sus responsabilidades y sus gastos, y por sobre esto, desprestigiado y sin amparo su nombre y el servicio al que ha consagrado su actividad profesional, mientras lleva una vida estrecha y sin porvenir.

La Dirección del servicio ha hecho presente estas observaciones; pero no ha sido posible obtener solución. En estas condiciones se culpa al personal de falta de interés en la acción y las acusaciones han partido, a veces sin fundamento, de parlamentarios y aun de altos funcionarios de Gobierno.

He dicho ya y debo reconocer que las acusaciones corresponden en parte a los hechos y que se ha tratado en lo posible de corregirlos y sancionarlos; pero no es menos necesario e indispensable reparar también la causa fundamental que los ha producido, que la Dirección del servicio ha hecho presente reiteradamente y que no está en su mano corregir.

Hay además otros factores que podría señalar; pero no debo abusar más de vuestra benevolencia.

Lo expuesto revela que el problema caminero no es un problema sencillo; que no es raro que la crítica y los cargos aumenten a medida que aumenta la inversión en obras, porque cada uno aprecia con criterio diverso desde diversos puntos de vista, a veces apasionadamente, en defensa de sus intereses privados y que se forme una conciencia en contra de los servicios de caminos. Es fácil hacer resaltar los errores que en forma a veces inevitable suelen cometerse en la ejecución de toda obra material; el refrán dice: «no ha cometido errores quien nunca ha hecho nada»; el mal se encuentra en reincidir en el error. En la labor constructiva, mientras estos errores no excedan de un pequeño tanto por ciento, que la administración trata de reducir en lo posible, no revisten la gravedad con que se les presenta a la opinión.

Debemos, pues, reconocer que estos errores han existido y siempre existen y no es raro que alcancen a un 2 o un 3% del valor de las obras. Sin embargo, cuando se considera que la Dirección de Obras Públicas invierte unos 150 millones por año, estos errores son muchos y pueden alcanzar en suma a varios millones, en su cómputo impresiona nuestros sentidos y se explotan por los intereses rozados o los descontentos.

Pero, para juzgar sobre los errores cometidos por los hombres o por los servicios, no basta conocerlos, es indispensable referirlos a la magnitud de la obra realizada por ellos y al medio y condiciones en que les ha correspondido actuar.

Desgraciadamente nadie se encarga de dar a conocer y realzar la obra bien hecha, muy pocas veces ella se recuerda; en cambio los intereses de todo orden que hemos analizado y aun aquéllos que se dedican a pescar a río revuelto, se encargan de propalar los errores o desaciertos y como se ha dicho utilizan todos los medios para alcanzar su objeto, mientras la obra hecha modestamente, en cumplimiento del deber, queda desconocida o ignorada.

Me bastará señalar que desde el año 1920 hasta la fecha se ha invertido por el Departamento de Caminos de la Dirección de Obras Públicas en la conservación, mejoramiento y construcción de caminos y puentes una suma aproximada a 600 millones de pesos y que puede estimarse aproximadamente en 2.500 millones de d.

la suma total invertida por la Dirección de Obras Públicas desde su creación el año 1888, para dar una idea de la labor realizada por esta repartición pública.

Esta labor se encuentra a la vista en nuestros caminos y puentes, en nuestra red ferroviaria, en la edificación pública, en el agua potable de más de 100 poblaciones, en el alcantarillado de 36 ciudades, en grandes tranques y canales, etc., obras todas que han contribuido al progreso y al desarrollo de la riqueza pública y que forman hoy gran parte del patrimonio nacional.

Durante la ejecución de trabajos de tal magnitud, realizados en un plazo de casi 50 años, lo repito, se han cometido errores; pero es satisfactorio dejar constancia de que hemos tenido que lamentar sólo el caso de un Ingeniero comprometido en actuaciones delictuosas y esto a raíz de la gran crisis económica y política que azotara a la República y con ocasión del trabajo extraordinario para salvar la cesantía, en que fué necesario habilitar accidentalmente faenas para ocupar hasta 30,000 hombres. Entretanto, se debe señalar con orgullo a esa pléyade de Ingenieros ilustres que honran a la Administración y al país, muchos de los cuales viven hoy en el modestísimo retiro de su hogar, después de haber dedicado su vida profesional al servicio de las Obras Públicas y de haber manejado centenares de millones de pesos.

No debo dar término a estas observaciones sin concretar sumariamente las medidas que, a mi juicio, con la experiencia de más de 35 años y con la responsabilidad superior del servicio, estimo necesarias para obtener un mejoramiento real, y permanente en los servicios de Obras Públicas:

a) Simplificar, reducir, y, si fuera posible, concentrar los servicios dispersos en un solo Ministerio de trabajos públicos, como medio de obtener soluciones rápidas y oportunas.

b) Evitar cambios frecuentes en la idea política directiva;

c) Continuidad de recursos en forma ordenada para hacer posible, sin grave perjuicio para otras actividades nacionales, el razonable aprovechamiento de nuestra estructura orgánica y de nuestra capacidad de elementos de trabajo, tanto materiales como de hombres, evitando en lo posible variaciones epilépticas;

d) Dar mayor autoridad, confianza y responsabilidad a la acción;

e) Formar y mantener personal especializado y eficiente, mediante una adecuada selección, ayuda, estímulo y debidas consideraciones; y

f) Procurar por todos los medios posibles una completa comprensión del problema de parte del Parlamento, de las autoridades, de los usuarios y el público en general (educación y cooperación integral), como medio de obtener una justa apreciación de la eficiencia y del perfeccionamiento del servicio.

Debo, finalmente, declarar que al hacer la relación que habéis escuchado con tanta benevolencia, no me ha movido ni remotamente la idea de hacer cargos ni recriminaciones a nada ni a nadie. No he tenido otra intención que el sano propósito de señalar hechos y deficiencias de nuestra pesada organización burocrática estatal, que se viene extendiendo y complicando con nuevos servicios, con numerosas leyes y reglamentos, y sobre todo de llevar al conocimiento del público y más especialmente de cuantos se interesan por nuestros caminos y por nuestras obras públicas en general, las observaciones recogidas al través de mis años en la Administración, contribuyendo de esta manera a su perfeccionamiento. En esta idea debo declarar

también, como lo he hecho en varias ocasiones, que la Dirección de Obras Públicas no sólo acepta, sino que agradece toda observación, crítica o cargo, por duro que sea, sin otra restricción que la de ser formulada con verdad y con justicia, en lo posible directamente a los jefes y con el espíritu de cooperación constructiva, todo a fin de evitar en lo posible que, por falta de conocimiento o de comprensión del problema, se ataque y desprestigie sin fundamento a nuestros Ingenieros, a la profesión y al servicio al que hemos consagrado honradamente nuestra preparación y nuestros mejores esfuerzos.

25-XI-37.