

ANALES

DEL INSTITUTO DE INGENIEROS DE CHILE

Calle San Martín N.º 352 - Casilla 487 - Teléfono 88841 - Santiago - Chile

AÑO LVIII⁽¹⁾

JUNIO DE 1945

N.º 6

(1) Año LVIII desde la fecha de su primera publicación en 1888 como "Anales del Instituto de Ingenieros"
Año XLV desde la fecha de su primera publicación, Enero de 1901, como "Anales del Instituto de Ingenieros de Chile"

Ing. Héctor Escobar Terán

Coordinación de Transportes

SÍNTESIS PRELIMINAR PARA UN ESTUDIO DE COORDINACIÓN ENTRE FERROCARRILES
Y CAMINOS.

La División de Comunicaciones y Transportes acordó publicar la "Síntesis Preliminar y Resumen Expositivo sobre Coordinación de Transportes", confeccionada por el Ingeniero Don Héctor Escobar Terán, y leída en Octubre de 1944. Tanto el presente trabajo, como el publicado en Los Anales en 1945, y confeccionado por el Ingeniero Don Fernando Mardones Ferrada, titulado "Algunas Consideraciones sobre Transportes por Ferrocarril y por Caminos", obedecen a puntos de vista distintos sostenidos en el estudio de la Coordinación de los Transportes en el país, sin que la División haya establecido su opinión al respecto.

1) La coordinación de los transportes es uno de los problemas más complejos que se presentan hoy día a la resolución de los estadistas, en vista del progreso alcanzado por la técnica, la cual está transformando la forma de viajar por caminos, ferrocarriles, mar y aire. La coordinación de los transportes, en su forma más simple, no es otra cosa sino la adaptación de los viejos sistemas de transporte por tierra y mar a los nuevos sistemas de transporte por tierra y aire.

No estimamos que sea un problema urgente la coordinación de los transportes en aquellos países donde tienen algunos de sus sistemas de transportes en el estado inicial de organización y de progreso y como veremos más adelante, ningún país recomienda que, en aquellos Estados o Naciones, en que él no tenga un carácter apremiante y urgente, se vaya a buscar, en una legislación anticipada, medios legales para retardar el progreso de los sistemas modernos de viajar y transportar, nacidos últimamente en tierra y aire. En cambio, en los países donde se ha presentado el problema con carácter de urgente, se han hecho estudios muy completos antes de proyectar o promulgar una ley de coordinación de transportes; del análisis que a este respecto haremos, llegaremos a la conclusión de que sólo en Inglaterra se ha dictado una verdadera Ley de Coordinación de Transportes, encontrándose hasta 1938, es decir, antes de la guerra, los EE. UU., Francia y el Canadá, en la etapa de los proyectos de ley. No podemos considerar el caso de Alemania, puesto que es un caso especial, donde para proteger a los Ferrocarriles que tenían desde antes de 1938 una organización administrativa-militar, y siendo ellos, en un gran porcentaje, de propiedad del Estado, se impusieron trabas al transporte caminero en beneficio del sistema estatal.

Creemos más útil para el objeto del presente estudio conocer la trayectoria que han tenido otros países hasta antes de iniciarse la segunda guerra mundial y, en consecuencia, daremos la mayor importancia a este aspecto del problema que analizamos.

DEFINICIONES.

2) La Coordinación de los Transportes puede ser dividida, para los efectos del presente estudio, en dos clases principales: a) Coordinación de las vías, y b) Coordinación del tránsito. Como se comprende, estas dos formas de coordinación son muy diferentes y conviene precisarlas desde luego en este estudio. Por coordinación de vías se entiende la construcción de las nuevas vías en forma que respondan al principio básico de la coordinación de transportes, es decir, que deberían construirse allí donde su realización significa un abaratamiento apreciable del transporte con respecto a las vías existentes, o donde su construcción importe el establecimiento de nuevas comodidades o facilidades para el transporte. En la coordinación del tránsito debemos distinguir la coordinación voluntaria y la coordinación legal. La primera es aquella que se realiza espontáneamente por los diversos sistemas y para su respectivo beneficio; la segunda es aquella clase de coordinación que se ha procurado obtener por la imposición de leyes y reglamentos, a fin de terminar en algunos países, con el confusionismo en la industria del transporte.

PRINCIPIOS GENERALES.

3). El principal objetivo que debe buscarse en la coordinación del transporte es el bien público, es decir, ofrecer a los habitantes de un país un sistema completo de transporte que le dé el máximo de beneficios con el máximo de economía. En estas condiciones, todos los transportes deben ser estudiados y tratados como pertenecientes a un sistema único, procurando que cada uno de los sistemas haga aquellos transportes que esté en condiciones de efectuar en mejores condiciones de economía, rapidez, seguridad y comodidad que los otros sistemas. De esta suerte, la política de coordinación debe procurar favorecer la implantación de rutas combinadas directas, de tarifas únicas, y de facilidades para el intercambio de pasajeros y mercaderías en los puntos de unión de los diferentes sistemas.

4) El transporte por riel, camino, agua o aire, tiene en todos los países, el carácter de un servicio público, indispensable para la prosperidad económica de un país, y juega un rol destacado en la defensa nacional; debe él, en consecuencia, aportar a todas las regiones, aún a aquellas menos favorecidas por la naturaleza, las facilidades de comunicación que exige la vida moderna, mediante la aplicación y el desarrollo de los progresos técnicos.

5) Las tarifas son función del costo de los transportes; este costo comprende no sólo los gastos que corresponden al acarreador y que constituyen el costo aparente del transporte, sino también todos los gastos soportados por la colectividad directa o indirectamente bajo la forma de impuestos, subvención, etc. La presencia simultánea para un mismo tráfico de medios de transportes diferentes aumenta, naturalmente, si no el costo aparente de cada transporte, por lo menos, el costo de todos los transportes considerados en conjunto. Cuando se multiplican los medios de transportes más allá de las necesidades reales de los usuarios, se produce

de hecho una inflación de los medios de transportes que será contrario al interés general. Donde la coordinación de transporte tenga por objeto prestar el máximo de servicio al público con el mínimo de costo para la colectividad, asegurando a cada medio de transporte el tráfico para el cual es más apto, en este caso, y en ese lugar, la coordinación deberá establecerse.

6) La coordinación de transportes no debe, desde ningún punto de vista, ser considerada como la protección de un medio de transporte hecha en perjuicio de los otros, o como un arma dirigida contra uno de ellos. Ella debe tender a obtener un equilibrio armónico de todos los medios de transporte, de manera que se ayuden los unos a los otros, como formando parte de una organización de conjunto, dentro de la cual se les asegure el lugar que a cada uno le corresponde, y favoreciendo el desarrollo de todos los medios con miras al interés general.

LIBERTAD DE LOS TRANSPORTES.

7) Los principios de la coordinación nunca han establecido una libertad absoluta en los transportes, ya que ésta es en realidad incompatible con el carácter de servicio público. El vehículo automotor, habiendo mantenido y luchado siempre por el principio de libertad, ha admitido, por otra parte, la intervención de la autoridad en materia de policía y de seguridad de tránsito. Además, ha admitido como cosa definitivamente consolidada el régimen de servicio público, al cual debe ser sometido un medio de transporte, como es el caso del ferrocarril, en lo que se refiere especialmente a la obligación de transportar.

8) Se ha observado que la competencia no ha bastado para producir por una parte, la armonía entre los diferentes medios de transportes, por medio de la eliminación, para cada tráfico, de la concurrencia del menos apto, y por otra parte, mediante la reducción de las tarifas y los costos. La libre concurrencia supone una lucha con armas iguales, y hemos visto que los medios de transporte no están sometidos a un mismo régimen fiscal, administrativo y de policía y, en consecuencia, es muy difícil llegar a realizar una igualdad.

CONTROVERSIA FERROVIARIO-CAMINERA.

9) Las empresas ferroviarias han luchado siempre por obtener una coordinación de transporte, pero, generalmente, han entendido por coordinación la imposición de reglamentos y trabas al transporte caminero, imposiciones que consideran deben ser iguales a las que ellas soportan. Olvidan las empresas ferroviarias que las reglamentaciones bajo las cuales ellas deben operar se establecieron en una época en que existía un monopolio de transporte a largas distancias, casi absoluto, por parte de ellas, y que ahora, las condiciones son muy diferentes, pues el tráfico que se efectúa por los caminos y por el aire no está monopolizado por una empresa única, o por unas pocas empresas poderosas, como es el caso de los ferrocarriles, sino, como en el caso muy especial de los caminos, es realizado por una gran cantidad de empresas pequeñas que trabajan en libre competencia entre sí. El transporte vial, por su parte, siempre ha sostenido que debe simplificarse la reglamentación que pesa sobre los ferrocarriles, y que ello no obliga a establecer restricciones al tráfico caminero, debiendo limitarse la acción a uniformar o unificar las disposiciones existentes.

SISTEMAS PARALELOS.

10) El desarrollo de la circulación automotor y las ventajas incontrovertibles de este medio de transporte para las distancias cortas y medianas, en especial, para el abastecimiento de grandes centros poblados, incita más y más a las empresas ferroviarias de interés local, y a las autoridades, a substituir los servicios ferroviarios por los servicios camineros para esta clase de transporte.

11) Queremos referirnos, en forma especial, a la construcción de caminos paralelos a la línea férrea, aún corriendo el riesgo de alejarnos un tanto del tema principal, ya que a menudo, opiniones naturalmente poco autorizadas, consideran que esto constituye un despilfarro a los caudales públicos y un atentado contra la economía general del país.

Los caminos principales chilenos que, en general, son paralelos al ferrocarril nacieron antes que éste, para satisfacer las necesidades de abastecimiento de las ciudades y atender al transporte de la producción de las zonas circunvecinas. Han sido ellos una consecuencia natural de la configuración geográfica de nuestro país, y no, como a menudo se procura presentarlos, obedecen a propósitos de competencia premeditada entre dos sistemas de transporte. Posteriormente, cuando nació el ferrocarril, que debía unir los mismos puntos y servir las mismas zonas, necesariamente hubo de construirse este ferrocarril, paralelo al camino, y en algunos casos, ocupar parte de su trazado. En consecuencia, de lo que a menudo se reclama, no puede ser del trazado sino del mejoramiento del camino, el que siempre se ha hecho cuando técnicamente ese mejoramiento se justifica, en relación con la densidad del tránsito que sirve el camino, con la clase de producción de la zona y con el perfeccionamiento de los vehículos que utiliza el camino. Negar la necesidad de mejorar calzadas, ensanchar puentes carreteros, etc, es como oponerse al progreso del país, y con esta misma razón de carácter negativo, debiera proscribirse el reforzamiento de puentes ferroviarios, las reparaciones de locomotoras, la construcción de variantes en el ferrocarril, la reposición de la vía, etc.

En el caso particular de nuestro camino longitudinal, en que numerosos sectores corren paralelos al ferrocarril, fácil es comprender que, aparte de la configuración geográfica que ya señalamos, este paralelismo ha sido impuesto, en la mayoría de los casos, por el propio ferrocarril. En efecto, los caminos transversales y los de acceso al ferrocarril imponen la vía paralela, ya que éstos, por lo general, desembocan a algunos kilómetros de las estaciones del ferrocarril, y en tal caso, el trozo del camino longitudinal que corre paralelo al ferrocarril se convierte en la más importante vía de acceso a él. Fácil es también de comprender que en el caso utópico de que todos los caminos de acceso a una estación fueran radiales, siempre habría uno de esos radios que sería paralelo al ferrocarril para unir las áreas comprendidas entre estaciones, lo que viene a comprobar, una vez más, que cualquier camino paralelo al ferrocarril es también de acceso a las estaciones de este ferrocarril. Todo lo anterior viene a comprobar que no existe despilfarro en los caudales públicos al construir caminos paralelos a las vías férreas, y que el camino paralelo ha nacido de una necesidad pública.

LO REALIZADO EN EE. UU. EN MATERIA DE COORDINACIÓN

12) En los EE. UU., la controversia entre los representantes del sistema de transporte ferroviario y transporte vial, en lo que se refiere a legislación y regulación, ha sido bastante dura y enconada. En 1933, la Comisión denominada "Co-

mittes of Railroads and Highway Users”, o sea, la Comisión unida de los Ferrocarriles y de los usuarios de los caminos, redactó un extenso informe, después de tres meses de discusiones. Las principales observaciones que se puntualizaron pueden resumirse en las siguientes conclusiones:

a) El público tiene derecho al beneficio de los sistemas de transportes más económicos y eficientes por medio de los dispositivos de transporte que sean apropiados para satisfacer tal propósito, no debiendo establecerse ninguna regulación que tienda a obstaculizar el desarrollo de cualquier forma de transporte que sea legítima. Debe ser respetado el derecho del público a seleccionar el sistema de transporte que desee y que halle más conveniente a sus intereses.

b) En principio, todos aquellos que utilizan los caminos con propósitos comerciales, en el comercio entre los Estados, deberán estar sujetos a una regulación.

c) Los *acarreadores comunes* de personas y mercaderías, es decir, aquellos que efectúan transportes sobre los caminos, aplicando tarifas previamente establecidas a todo el público en general, deberán estar bajo la jurisdicción de la “Interstate Commerce Commission”, o bajo la de otro tribunal federal, que debería requerirles la obtención de certificados de necesidad y de conveniencia públicas.

d) A los *acarreadores contratados* que realizan transportes de personas o mercaderías entre los Estados, es decir, aquellos que efectúan transportes por medio de contratos especiales con los cargadores, deberá exigírseles de la autoridad reguladora un permiso para operar.

e) A los *acarreadores privados*, es decir, aquellos que efectúan el transporte de sus propios pasajeros o mercaderías, no se les deberá requerir la obtención de un permiso de la autoridad reguladora, ni deberán estar sujetos a ninguna forma de regulación.

f) A los *acarreadores ferroviarios*, deberá dárseles oportunidad para ocuparse directamente, o por medio de empresas subsidiarias del servicio automotor sobre los caminos, en iguales condiciones que los otros acarreadores, y sin preferencia para ningún sistema de transporte.

13) En 1932, la Interstate Commerce Commission, que es la entidad que controla los transportes en los EE. UU., expidió una serie de recomendaciones sobre coordinación, y creemos de utilidad, para el objeto del presente estudio, indicar algunas de ellas:

1.º) La Legislación Federal relativa a la regulación de ómnibus a motor ocupados en el transporte de personas sobre caminos públicos en el comercio internacional, es necesaria y deseable por razón de necesidad pública.

2.º) El transporte de mercaderías por alquiler hecho por camiones que ejercen sobre los caminos públicos el comercio entre los Estados, deberá estar sujeto por ley a una regulación pública razonable.

3.º) A ninguna persona le será permitido operar un vehículo automotor para el transporte de mercaderías, ya sea por alquiler, ya sea en calidad de acarreadores comunes, o como acarreador por contrato, sobre los caminos públicos, en el comercio entre los Estados, sin tener primero un permiso debidamente autorizado.

4.º) El Congreso debería disponer que se realizare una investigación autorizada a fin de determinar con amplitud si los ferrocarriles, automotores y transportes por agua y por aire, que compiten con los ferrocarriles, reciben directa o indirectamente ayuda que signifique un subsidio, y si es así, qué pasos hay que dar para corregir tal situación, a fin de poner la competencia sobre una base justa y

equitativa. Esta investigación debe abarcar, también, en interés del público, que se hagan uniformes las regulaciones que afectan a la seguridad pública en las operaciones de acarreadores con vehículos automotores, a fin de procurar su uniformidad.

14) En Marzo de 1934, el Coordinador General de Transportes de los EE. UU. emitió un informe dirigido al Presidente de la República y al Congreso, en el cual expone un Proyecto de Coordinación de los Transportes de dicho país. En este documento, el Coordinador recomienda que los sistemas de transportes, incluyendo a los ferrocarriles, sean puestos bajo control, con el objeto no sólo de proteger a los ferrocarriles, sino también a todos los sistemas de transportes, pues cada uno de ellos tiene que desempeñar una función, estando unos en condiciones de hacer ciertas cosas mejor que los otros. El problema consiste en hallarles la función apropiada; protegerlos en el desempeño de esas funciones; evitar la duplicación innecesaria de servicios sin eliminar aquella competencia que esté económicamente fundada y promover un sistema estable de tarifas.

15) Hasta Septiembre de 1934, los EE. UU. no habían dictado ninguna Ley de Coordinación de Transportes, a pesar de los numerosos estudios realizados y de la grave situación en que aparecían los ferrocarriles Norteamericanos en aquella fecha, frente a la competencia caminera. Esta competencia era hecha, principalmente, por los automóviles particulares en el tráfico de pasajeros y por los camiones de propiedad de los dueños de las mercaderías transportadas en el tráfico de cargas. Para ambos casos, no se había podido establecer otra regulación que aquella indispensable para la comodidad y seguridad del tráfico en los caminos. A este respecto, podemos decir que en otros países, mientras más severas se hacían las regulaciones que se aplicaban a los acarreadores comunes y acarreadores por contrato, esta clase de transporte por caminos, menos se desarrollaba, pero, en cambio, se aumentaba el transporte con vehículos propios.

16) Creemos útil exponer un párrafo de la Conferencia pronunciada por el Coordinador de Transportes de los EE. UU., en Agosto de 1934, en la ciudad de Cléveland. Dicho párrafo dice como sigue: "Si los usuarios de los caminos no cargan con la parte que les corresponde en los gastos que producen los caminos, deberían hacerlo. Creo también que las tarifas y servicios de los acarreadores comerciales deberían ser reglamentados. Sin embargo, estoy completamente seguro de que si se promulgaran todas las leyes que deben promulgarse, el transporte caminero todavía prosperará, y que los ferrocarriles tendrán que seguir haciendo frente a la competencia de los caminos. Hemos averiguado lo que está pasando a este respecto en otros países, y hemos llegado a la conclusión de que los problemas son prácticamente los mismos. En muchos de ellos los Gobiernos han tenido fuertes incentivos para combatir la competencia de los automotores sobre los ferrocarriles porque estos eran del Estado; en muchos casos se han tomado medidas drásticas, pero ningún país ha tenido éxito cuando ha tratado de evitar el crecimiento del transporte con automotores sobre caminos. Por esta razón, los ferrocarriles le están prestando atención a las mejoras que pueden introducir en sus propias instalaciones y al reajuste de su sistema de tarifas. Los Gobiernos, por su parte, prestan atención al problema de la Coordinación con el propósito de hallarle a cada sistema el lugar que le corresponde, obstaculizando las competencias ruinosas, a fin de tener un sistema nacional de transporte que sea eficiente".

17) En Abril de 1935, el Senado de los EE. UU. aprobó el proyecto de Ley que reglamenta el Transporte realizado por los Acarreadores Comunes y por

Contrato, en el tráfico entre los Estados, y que se denomina Ley del Transporte Automotor. Creemos de interés exponer las opiniones del profesor de la Universidad de Colombia, Mr. T. V. van Metre, a este respecto. "Hay pocas dudas, dice el señor Metre, de que la reglamentación hará algo por la estabilización de la industria automotor, colocándolas sobre bases más sólidas. Probablemente, ocasionará la eliminación de algunos de los acarreadores más pequeños, pero eso puede al final ser más beneficioso para la industria en conjunto. Habría un resultado muy saludable con la aplicación de la reglamentación Federal, y sería el de que abriría los ojos de los Administradores de los ferrocarriles a vapor, porque hay una cosa que la reglamentación no producirá y es que no se devolverá a los ferrocarriles una parte del tráfico que ha perdido y que se ha desviado hacia los caminos. "En primer lugar, el vehículo automotor ha probado definitivamente que para ciertos servicios es ampliamente superior al ferrocarril. En segundo lugar, el volumen del tráfico automotor afectado por la reglamentación federal es tan pequeño que aunque se pasara íntegro a los ferrocarriles, estos últimos ganarían muy poco. Durante muchos años se les ha dicho y vuelto a decir a los ferrocarriles, que deben hacer frente a la competencia del vehículo automotor adoptando nuevos tipos de equipo y reorganizando sus métodos de explotación. Tal vez, el resultado más benéfico de la Ley será la modernización de la industria ferroviaria, por medio de la introducción de equipos y métodos apropiados al grado de progreso técnico alcanzado por el mundo".

LO REALIZADO EN INGLATERRA EN MATERIA DE COORDINACIÓN

18) Se ha observado que en general, en los países de pequeña superficie y de gran densidad de población, ha sido donde el problema de la competencia de los distintos sistemas de transportes se agudiza, y es en ellos donde la solución del problema derivado, que es el de la Coordinación de Transportes, se hace más indispensable. Este es el caso de Inglaterra. Hasta 1928 en dicho país los ferrocarriles no podían establecer servicios complementarios sin la autorización del Parlamento. Ese año se dictaron leyes ferroviario-camíneras, por las cuales los ferrocarriles quedaban autorizados para explotar las carreteras independientemente del sistema ferroviario, quedando en condiciones análogas a los particulares. Sin embargo, esta solución fué sólo transitoria, pues, la competencia camínera dió origen a nuevas investigaciones y estudios.

19) En Agosto de 1932, se hizo público un informe relativo a Coordinación de Transportes, en cuyos puntos principales se establecía:

1.º) Las grandes sumas que los ferrocarriles tienen que pagar en concepto de interés sobre el capital ferroviario para la construcción de la vía, constituyen una diferencia esencial entre la industria camínera y la ferroviaria. El transporte camínero utiliza como su vía permanente el sistema de caminos, los cuales han sido construídos, transformados y mantenidos con las rentas públicas.

2.º) Los mismos contribuyentes son los que usan los caminos y están interesados por los ferrocarriles; ellos pagan los impuestos especiales y el impuesto a la nafta, y saben que el transporte comercial sobre los caminos está lejos de pagar el costo total de ellos. Por otra parte, sería injusto que esto último sucediera, pues no está en la situación del que ha construído un camino a su costo y lo reserva para su exclusivo uso.

3.º) Debe admitirse con toda lealtad que la presente situación de los ferro-

carriles es debido al hecho que para muchas clases de tráfico el vehículo automotor sobre carreteras es más conveniente; por esta razón, no deben abrigarse excesivas esperanzas en lo que respecta a los efectos de los aumentos de los impuestos para los caminos sobre el transporte automotor que la comisión considera es de interés público aplicar, ni debe creerse que con ellos el tráfico volverá a los ferrocarriles.

4.º) El único principio justo en la opinión de la comisión es considerar el costo anual de los caminos, y entonces, distribuirlos de acuerdo con una estimación justa del uso hecho, desgaste y destrozos producidos por los diferentes usuarios.

20) Parece que los estudios realizados hasta fines de 1932 dieron origen a la promulgación de la "Ley Inglesa del Tráfico Ferroviario y Caminero de Noviembre de 1933". Haremos una pequeña síntesis de las principales disposiciones que ella contiene, por estimarlo útil para los fines del presente trabajo. El objeto de la Ley fué establecer las normas que deben seguirse para la regulación del transporte de mercaderías sobre caminos por medio de los automotores; para controlar el uso de los vehículos sobre ciertos caminos, y finalmente, para la constitución de una Comisión que intervenga en todo lo relativo a los medios y finalidades de transporte. La Ley se limita a la clasificación de los permisos de acarreador, los requisitos que deben llenarse para obtener esos permisos y a la organización del tribunal que lo autorizará. La misma ley autoriza a los ferrocarriles a cobrar por el transporte de mercaderías fuera de sus líneas, lo que significa que los ferrocarriles pueden organizar sus servicios de camiones en coordinación al ferrocarril; esto último ha sido la única solución general que se dió mediante esta Ley al problema de la coordinación del tráfico.

LO REALIZADO EN FRANCIA EN MATERIA DE COORDINACIÓN.

21) Francia ha estado en el mismo caso de Inglaterra en el problema de la competencia de los transportes y su derivado el de la coordinación, debido, como ya lo expusimos antes, a su poca extensión territorial y a su gran densidad de población. Desde 1932 se iniciaron los estudios de coordinación a pedido de las grandes compañías ferroviarias francesas, cuyos representantes, conjuntamente con los de caminos, confeccionaron el primer informe a este respecto, donde exponen los principios de acuerdo con los cuales se podría repartir el tráfico entre el riel y el camino, de manera de suprimir los servicios dobles y las competencias inútiles y onerosas para el interés general. En resumen, el informe dice que "la preferencia debe ser dada al medio de transporte que con iguales comodidades esté en condiciones de efectuarlo en la forma más económica."

22) En Febrero de 1934, se conoció el informe emitido por el Congreso Nacional Económico de Francia, y relacionado con el problema del transporte. En este informe se establecen, primero "los principios generales de la coordinación, y después se entra a reglamentar el transporte motorizado y el transporte ferroviario. En el transporte motorizado se establecen las disposiciones de policía, el régimen de explotación de los transportes motorizados y en especial, lo que se refiere a los permisos para transitar comercialmente. Se fija las condiciones en que debe coordinarse el tránsito entre caminos y ferrocarriles en los servicios paralelos o en aquellos en que los caminos sustituyen a las vías férreas. En materia de Ferrocarriles, el Consejo Nacional recomienda la forma en que convendría disminuir la estrictez de la reglamentación y termina diciendo que los FF. CC. "deberán de proseguir

con el mejoramiento de su equipo técnico, siendo los progresos incesantes en esa materia el mejor medio de conservar la clientela.”

23) En Abril de 1934 el Presidente de la República dictó un decreto creando un Comité encargado de llevar a cabo la coordinación de los transportes ferroviarios y camineros. Este comité duraría en su funciones tres años. Debemos advertir que, en aquella época, el Presidente de la República estaba facultado con poderes de emergencia concedidos por la Cámara para hacer las modificaciones que estimara conveniente en los servicios del Estado; y llama la atención que esos poderes no los hubiera utilizado Francia en aquella época para resolver el problema de la coordinación. En Febrero de 1935, mediante un nuevo decreto se creó un “Comité Técnico Departamental de Transporte” como resultado de la Reunión del Comité Especial del Camino y del Ferrocarril, que tuvo lugar en París en Enero de 1935. El objeto que se perseguía en esta Reunión era el de definir en forma precisa la actitud de los diferentes intereses en juego, relacionados con el camino y el ferrocarril.

Creemos de interés indicar aquí los puntos de vista principales, ferroviarios y camineros, que establecieron los expertos en aquella Reunión. El resumen de la tesis de los ferrocarriles decía: “La industria de los transportes es un servicio público que implica condiciones iguales para todos. Este principio ya está admitido en el caso de los ferrocarriles y de los transportes automóviles de pasajeros. Debería igualmente aplicarse a los transportes automóviles de carga. Un transporte que es servicio público tiene la obligación primordial de transportar. Los ferrocarriles deben aceptar transportes no remunerativos y mantener un material que está desocupado lo más a menudo a fin de hacer frente a las máximas del tráfico. Debe tener obligación de publicar sus tarifas y la prohibición de hacer acuerdos especiales. Finalmente, establece, que en cuanto a las cargas fiscales, los FF. CC. sólo exigen que los transportes camineros paguen los gastos de conservación, renovación, y en ciertos casos de construcción y amortización de los caminos. Los transportes ferroviarios y los camineros deberían estar en un pie de igualdad en lo que respecta a la prestación de servicios gratuitos al Estado.

La tesis de los transportes automotores establecía en sus puntos principales lo siguiente: “El transporte automóvil es esencialmente individual; por consiguiente, mejor que las grandes empresas son las pequeñas empresas, las que pueden responder a las necesidades del público. No deberá limitarse el transporte privado, ni tampoco deberán limitarse las distancias sobre las cuales los transportes automóviles podrán ser explotados; prohibición a los FF. CC. de poseer líneas automóviles y hacer el servicio a domicilio; mantenimiento del control gubernamental sobre el tráfico de los FF. CC. en masas a largas distancias, para el cual los FF. CC. conservan todavía un monopolio, etc.

En materia de coordinación, los expertos de caminos establecieron que la competencia coordinada termina tarde o temprano en un monopolio. Las esferas automovilísticas han sido siempre hostiles a los monopolios. Estiman que la competencia debe hacerse sin otras restricciones que aquella que son necesarias para la seguridad, para impedir los arreglos abusivos sobre tarifas, o para evitar que un grupo determinado obtenga una situación demasiado poderosa. Finalmente, dicen que a las actividades automovilísticas debería dejárseles en libertad para que se organicen en corporaciones comerciales sujetas en cierta medida al control de las autoridades.

24) Para terminar en lo relacionado con la política francesa dentro del proble-

ma que estamos tratando, indicaremos las posibilidades y condiciones de la coexistencia de ferrocarriles reglamentados y de transportes automotores no reglamentados. Los representantes del camino han mantenido sus posiciones iniciales en el sentido de que las reglamentaciones y las obligaciones que inciden sobre los FF. CC. sean aligeradas. Concerniente a los transportes carreteros, los FF. CC. fuera de los servicios sub-urbanos no deberán ser autorizados a explotar por su cuenta los servicios de automóviles. Desde el punto de vista de los FF. CC. la reglamentación del transporte público automotriz es inevitable. La cuestión está en determinar la medida en la cual este transporte debe ser sometido al mismo régimen que los FF. CC., y cuál es el mejor método que conviene seguir para asegurar el máximo de ventajas al usuario con el mínimo de desventajas para el ferrocarril. La situación del usuario es intermedia entre el camino y el ferrocarril. El reconoce la necesidad de un control en la medida en que éste sea necesario para asegurar el mantenimiento de las facilidades actuales y el desarrollo coordinado de los transportes, pero desea por sobre todo, que el automóvil tenga libertad de competir con los FF. CC. y poder llegar así a una reducción de las tarifas y a un mejoramiento de los servicios.

LA OPINIÓN ARGENTINA ANTES DE DICTARSE LA LEY SOBRE COORDINACIÓN DE TRANSPORTES

25) Hasta 1929 existían en la Argentina 37,380 kms. de ferrocarriles nacionales, y entonces se pensaba por los técnicos ferroviarios que quedaban por construir unos 5.000 kilómetros más. La mayor parte de las principales vías férreas convergen a los puertos, donde llevan la carga, que debe exportarse, y que constituye la mayor parte de esta línea férrea. Al dictarse la Ley General de Vialidad, en 1933, se indicó que debían construirse de preferencia los caminos que convergen a los puertos, los que intercomunican las ciudades más importantes y los centros de producción. Como todo esto último estaba ya en 1933 unido por Ferrocarril, al aplicar la Ley de Vialidad, forzosamente debería irse a la construcción de vías paralelas, ya que la "coordinación de vías", quedaba limitada a los caminos secundarios y zonas menos pobladas. Dentro del problema de la coordinación hay que distinguir, como lo dijimos al principio del presente estudio, claramente, cuando se habla de coordinación de transportes, si él se refiere a la coordinación del transporte mismo o a la coordinación de las vías. Además, hay que considerar, como ya lo manifestamos, si él tiene un carácter apremiante, que por lo general, esto último ha sucedido sólo en aquellos países dotados de redes camineras muy completas y con una elevada densidad de población.

26) Creemos de interés exponer algo de lo que se decía en Abril de 1934 en la República Argentina, referente a la política de tarifas ferroviarias: "Se podrían citar muchos casos que demuestran claramente que entre los sistemas de tarifas que aplican los distintos ferrocarriles, y entre las distintas tarifas de un mismo sistema, no existe coordinación sino que, muy por el contrario, hay una desarticulación completa. Los FF. CC. podrían realizar una gran obra de coordinación si simplificaran y unificaran sus tarifas, evitando todas aquellas diferencias y preferencias que no estén basadas en una razón de orden económico nacional. Como generalmente, los FF. CC. están constituídos por grandes sistemas compuestos por numerosas líneas y ramales, la economía general del ferrocarril no se siente afectada si se reducen las tarifas de una línea determinada a la cual le hagan com-

petencia los camiones o los ómnibus. El ferrocarril baja entonces sus tarifas debajo de aquellas cobradas por sus competidores, y muchas veces, por debajo de sus precios de costo, hasta que el competidor tiene que abandonar la lucha; después de eso, el ferrocarril vuelve a sus tarifas antiguas. Al Gobierno le corresponde evitar esos procedimientos que no tienen justificación legal alguna”.

“En cuanto a la falta de coordinación en los itinerarios, es donde se observa la falla principal en los ferrocarriles debido a la poca flexibilidad de sus servicios, el que no podrá ser mejorado mientras no se resuelvan a adoptar unidades de transporte menores que aquellas constituídas por los trenes actuales; nos referimos, a vehículos automotores propulsados por motores a nafta o a petróleo, que se están desarrollando en todo el mundo, y los cuales, siendo de capacidad mucho más reducida que los trenes comunes que corren por los ramales, están en condiciones de hacer un servicio más continuo y coordinado y con un menor costo.

27) En Mayo de 1934, a iniciativa de los FF. CC. se había agitado en la República Argentina el ambiente alrededor del problema de la coordinación de transporte. A juicio de los FF. CC. los transportes debían coordinarse, pero en la forma en que ellos siempre la entendían, cuyas opiniones y conclusiones eran completamente unilaterales. En efecto, los FF. CC. argentinos consideraban la coordinación como una subordinación de los servicios de transportes camineros a los ferroviarios, prescindiendo de la coordinación de los servicios ferroviarios entre sí, la que como es natural, debe preceder a la coordinación entre los servicios ferroviarios y camineros. En la República Argentina, como en otros países, ha sucedido que los ferrocarriles siempre se han anticipado a que se reglamente el tráfico caminero, trabándolo con leyes y reglamentos que hasta entonces no se habían aplicado en ninguna parte del mundo, aun cuando éste ha estado en su período de formación; entonces, el volumen del tráfico que los caminos habían absorbido a los ferrocarriles no pasaba de 1 a 2% del tonelaje total. Tampoco escaparon al no conocimiento del progreso técnico en que habían entrado la mayor parte de los ferrocarriles del mundo en su era de renovación intensa, como el medio más seguro para salir victoriosos en la lucha contra el transporte caminero.

De las entradas totales que tuvieron los FF. CC. argentinos en los diez años comprendidos entre 1919 y 1928, alrededor del 20% fueron entradas por concepto de pasajeros, correspondiendo el 80% restante a las entradas de cargas. Es muy conocido el hecho de que los gastos anuales en las empresas ferroviarias están constituidos en gran proporción por gastos fijos los que, mediante el sistema de tarifas parabólicas, obligan a iniciar con ciertos valores cualquiera tarifa para cualquiera que sea la distancia de transporte. De aquí que el sistema actual de tarifas que grava mucho a los transportes a corta distancia y poco a los de larga distancia, coloque al ferrocarril en condiciones desfavorables para competir con los ómnibus y camiones.

Finalmente, queremos transcribir un párrafo de un informe emitido, en la República Argentina en la fecha a que nos estamos refiriendo y que dice: “Nuestros ferrocarriles están a tiempo de seguir esa senda bien definida y de avanzar mucho por ella antes que la competencia de los camiones tenga un valor apreciable que pueda afectar seriamente a su economía. Con ellos se evitará la costosa experiencia que han tenido muchos otros ferrocarriles del mundo, que siguieron la misma política errónea que están siguiendo ahora los nuestros, de querer impedir el avance del desarrollo del transporte caminero, lo que es algo incontenible, en vez de tratar de superar a sus competidores.

28) En Junio de 1934, intensificando las empresas ferroviarias argentinas su política de coordinación en contra del transporte caminero, sostenían que este debía organizarse en forma que él convergiera a las estaciones ferroviarias, e insistían en que los caminos debían construirse siguiendo esta norma. Consideraban que el transporte caminero debía ser tributario del ferroviario, olvidando naturalmente, las muchas ventajas que sobre el ferrocarril ofrece el automotor. Naturalmente, cuando se construyeron las líneas férreas, se aplicó un criterio muy distinto pues, no se estableció una coordinación entre ellos y las vías de transporte a largas distancias que existían en ese entonces. Tampoco trataron de satisfacer aquella necesidad más apremiante, de reducir los fletes de los productos del país, llevando sus líneas hacia aquellos lugares donde existían puertos o donde era posible establecerlas en condiciones económicas; muy al contrario, dejaron a un lado muchos de esos lugares sobre las costas o las riberas de los ríos, llevando sus líneas a converger únicamente a los centros más importantes, como ser: Rosario, Buenos Aires y Bahía Blanca, etc. Esa falta de coordinación de las vías férreas con las vías de agua fluviales y marítimo-costaneras se aprecia con facilidad observando un mapa de la República Argentina.

LA LEY 12,346 SOBRE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE COORDINACIÓN DE TRANSPORTES ARGENTINOS.

29) En enero de 1937 el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, sancionaron con fuerza de Ley, la creación de la "Comisión Nacional de Coordinación de Transportes". La Ley General de Vialidad había sido dictada en 1933. Ya en su artículo 2.º la Ley en referencia establece lo siguiente: "La explotación de los servicios públicos de transporte de automotor por caminos, por toda persona o sociedad, que se proponga efectuar mediante retribución el transporte de pasajeros o carga, por cuenta de terceros, etc., deberá previamente obtener el permiso de la Comisión Nacional de Coordinación de Transportes". "Los servicios públicos de transporte de automotor por caminos que funcionan en virtud de concesiones, etc., deberán llenar los requisitos establecidos en la presente Ley dentro del plazo de 180 días". El artículo 5.º establece que las tasas destinadas a la conservación de caminos se fijan entre 100 y 400 pesos anuales por cada unidad en marcha, y se impondrán de acuerdo con la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo; y el artículo 6.º establece que las tarifas de pasajeros, encomiendas y carga de toda empresa de transporte, "con excepción de las ferroviarias", deberán ser sometidas a la aprobación de la Comisión Nacional de Coordinación de Transportes." La Ley Argentina consta de 14 artículos y es, como se ve, un medio legal de defensa a favor de los ferrocarriles, en contra del transporte caminero.

30) Lo anterior está corroborado con las declaraciones hechas por el Ministro de Obras Públicas de la Nación Argentina, en Diciembre de 1941, con ocasión de poner en posesión de su cargo al nuevo Presidente de la "Comisión Nacional de Coordinación de Transportes", cuando dijo lo siguiente: "Debe recordarse que una de las causas de las deficiencias en el funcionamiento de la Ley 12,346, ha sido intentar la tarea de la coordinación del automotor con los demás medios de transporte sin haber procedido antes al ordenamiento y consolidación de aquel servicio. Es necesario organizarlo, ajustando con firmeza su actividad desordenada, igual a la de otros países del mundo, para colocarlo sobre bases estables que permitan su reglamentación y su desarrollo normal, y más adelante agrega: "Creo que otra

de las deficiencias que debe señalarse en la aplicación de la Ley 12,346, es haber colocado el problema fuera de la realidad social argentina, de modo que, aunque parezca elemental, debemos decir que, para no caer en el error apuntado, deben fijarse las normas legales que el medio económico nacional indique, analizando el cuadro de sus factores propios. Esta circunstancia ha sido quizás una de las causas de la paralización de empresas de servicio público de transporte automotor”.

Santiago, Octubre de 1944.