

La nacionalización de los ferrocarriles

Un aspecto del problema

Siguen siendo de actualidad los temas ferroviarios, no solamente en las revistas profesionales, sino en la Prensa diaria, que de vez en cuando deja asomar a sus columnas la preocupación por los problemas ferroviarios que a nuestra economía nacional afectan.

No puede negarse que en gran parte contribuyen a mantener vivo el interés por tales problemas las publicaciones de la Asociación general de Transportes por Vía férrea, entidad que defiende activamente los intereses de las Empresas ferroviarias establecidas en nuestra nación.

En algunas de sus publicaciones, así como en artículos y escritos de diversas procedencias, no es raro hallar referencias a la nacionalización o estatificación de nuestros ferrocarriles, sistema que, como es bien sabido, cuenta con partidarios decididos y con enemigos acérrimos, cuyas posiciones están, en general, claramente definidas.

No me guía el propósito, al escribir estas líneas, de terciar en cuestión tan debatida en favor de determinado sistema. Pretendo únicamente aclarar algún concepto, que a veces queda impreciso, cuando se habla y escribe acerca de *nacionalización* o *estatificación* de los ferrocarriles, imprecisión que puede dar lugar a confusiones que conviene evitar.

Me refiero a la frecuencia con que se confunde la *nacionalización* de los ferrocarriles con la explotación directa por el Estado, pues estimo indispensable, para que no haya dudas en materia tan interesante, que cuando se use la palabra nacionalización quede claramente expresado si con ello se quiere dar a entender simplemente que el Estado debe ser dueño absoluto del ferrocarril, o si se quiere decir, además, que éste debe ser explotado directamente por el propio Estado.

Es interesante, en mi concepto, tal aclaración, porque un ferrocarril puede ser propiedad del Estado, sin que ello requiera, como consecuencia inevitable, que tenga que ser forzosamente explotado por el mismo Estado. Así como se da el caso de una Empresa privada dueña de un ferrocarril que entrega su explotación a otra Empresa en condiciones convenidas, puede igualmente darse el caso de ferrocarriles propiedad del Estado que estén explotados por una Empresa particular.

A este último sistema se inclinaba, como es sabido, el Sr. Cambó cuando regentó el Ministerio de Fomento en el año 1918, mostrándose partidario del rescate de las principales líneas ferroviarias españolas por el Estado, con el propósito de conceder su explotación a Empresas privadas en régimen de gestión interesada.

Si el plan del Sr. Cambó se hubiese llevado a la práctica, los ferrocarriles españoles hubiesen sido nacionalizados, es decir, hubiesen pasado al poder del Estado, desapareciendo las Compañías concesionarias, pero el Estado no los hubiese explotado directamente.

Y actualmente tenemos los ferrocarriles transpirenaicos de Ripoll-Ax les Thermes y Zuera a Olorón, que, siendo propiedad del Estado, están explotados por la Compañía del Norte.

No hay que confundir, pues, en materia de ferrocarriles, *propiedad del Estado* y *explotación por el Estado*. Lo primero significa que el Estado es dueño del ferrocarril y tiene, en consecuencia, la responsabilidad de aportar los capitales que requieren sus instalaciones, la responsabilidad del negocio, si así puede decirse, pero sin que forzosamente tenga que explotar el sistema. Lo segundo es ya el grado de conexión más íntima entre ferrocarril y Estado, puesto que éste es a la vez dueño del sistema y lo explota por su cuenta.

Hay que reconocer, sin embargo, que generalmente los ferrocarriles del Estado se explotan y administran por el mismo Estado. En tal caso la administración de los ferrocarriles constituye un organismo de la Administración pública, adscrito a uno de los Departamentos ministeriales, o constituyendo uno de dichos Departamentos, cuando la importancia del servicio lo aconseja. El control del Gobierno sobre el sistema ferroviario es, en tal caso, de orden político, puesto que al frente del Ministerio o Dirección de Ferrocarriles hay un ministro o director, perteneciente al partido o grupo político que ocupa el Poder, y el ministro tiene que responder ante el Parlamento de su gestión en materia ferroviaria. Con esta organización los agentes y empleados de ferrocarriles están bajo la dirección del ministro o director general que esté al frente de la Administración de la red ferroviaria del Estado, y su situación puede compararse a la de los demás funcionarios de los restantes Ministerios civiles. El presupuesto de gastos de los ferrocarriles formará, en tal caso, parte integrante del Presupuesto general del Estado, cubriéndose las pérdidas con los impuestos, y pudiendo invertirse las ganancias, cuando las haya, en las necesidades generales del Estado.

Son bastantes las naciones en que se explotan en la forma que acaba de indicarse los ferrocarriles del Estado.

Sin embargo, en nuestros días se observa marcada tendencia a dar otra organización a las relaciones entre los ferrocarriles del Estado y el Gobierno. Esta nueva tendencia, general para todas las Empresas del Estado que explotan servicios de carácter público, se orienta en el sentido de dar preponderancia al aspecto administrativo de dichas Empresas.

En esencia, la nueva modalidad consiste en establecer organismos *ad hoc*, encargados de intervenir y administrar las Empresas especiales propiedad del Estado en beneficio de la colectividad, eludiendo la intromisión directa y permanente de los Parlamentos.

Esta nueva tendencia no es privativa de las naciones que en su política económica han dado marcada preferencia a los sistemas de administración

estatal. Se desarrolla también, con bastante fuerza, en aquellas en que han predominado durante mucho tiempo los principios del liberalismo económico y en las que se ha dejado a las Empresas privadas una gran libertad para el desarrollo de sus iniciativas.

En América del Norte este movimiento se ha concretado en la gráfica petición de "separar las tarifas de la política". Y en Inglaterra se ha aplicado en la política portuaria y en algunos otros servicios de carácter público.

La experiencia ha demostrado que el tipo clásico de administración del Estado tiene serios inconvenientes cuando se quiere aplicar a Empresas de carácter mercantil o industrial. Se corre, en efecto, con tal sistema el riesgo de una indebida intromisión de los partidos políticos en la administración de la Empresa, con la consiguiente perturbación en la buena marcha de la misma; hay también el peligro de abandonarse a la rutina en los procedimientos, y existe, además, el grave inconveniente de que los cambios políticos en la Gobernación del Estado puedan romper la continuidad en la política administrativa de las grandes Empresas; continuidad indispensable en una organización tan complicada y tan sensible como la ferroviaria. El nuevo sistema tiende a suprimir, o por lo menos atenuar, tales inconvenientes, conservando la propiedad y la explotación en manos del Estado.

En el nuevo sistema, el Ministerio o Dirección general de Ferrocarriles, con su jefe político al frente, sometido a la actuación directa y constante del Parlamento, se reemplaza por una organización de tipo Empresa industrial (Comisión, Consejo de Administración, etc.). La dirección de la política general de la Empresa se encomienda a la expresada Comisión o Consejo, cuyos miembros son generalmente designados por el Parlamento o por el Gobierno, con un período de mandato determinado, quedando, en consecuencia, independientes de las fluctuaciones de la intervención de los partidos políticos en el Gobierno.

Es ocioso añadir que, para que tal sistema tenga verdadera eficacia práctica, los miembros del Consejo u organismo supremo que asume la dirección general de la Empresa deben designarse atendiendo a sus aptitudes para el cargo, bien por su experiencia en los negocios de que se trata, bien por sus conocimientos especiales, o bien por ostentar la representación de determinados intereses relacionados con la Empresa; pero nunca deben elegirse por pertenecer a tal o cual grupo político.

El director o gerente que se coloque al frente de la Empresa, para regir el órgano encargado de llevar a la práctica la política administrativa, cuyas directrices marca el Consejo o Comisión, responde ante éste, teniendo más libertad en su actuación y mayor responsabilidad que las que pueda tener un ministro o un director general, designados, generalmente, por razones de política de partido. En tales condiciones, el gerente puede dirigir y administrar la Empresa puesta en sus manos acomodándose a procedimientos de índole comercial.

El director general tiene únicamente que responder de su actuación, como tal director, ante el Consejo o Comisión, y no queda sujeto a las trabas que supone, para una buena administración, el tener que responder ante un Parlamento (aunque sea a través

del ministro correspondiente) a cuantas preguntas y observaciones se les ocurran a los representantes del país, si no quiere correr el riesgo de no contar con los votos del Parlamento cuando haya que obtener créditos para el ferrocarril.

Otra ventaja, no pequeña, del sistema consiste en que el Estado no tiene que intervenir directamente en las cuestiones obreras suscitadas por el personal ferroviario, evitándose así que pueda utilizarse por algún partido, como fuerza coactiva, el poder político representado por el gran número de empleados y obreros afectos a las explotaciones ferroviarias.

Por último, tiene este sistema otra gran ventaja sobre el sistema clásico de administración directa, y es la de separar el presupuesto de la red ferroviaria, del Presupuesto general del Estado, admitiendo que los ferrocarriles se han de explotar de manera que atiendan a sus cargas como una Empresa comercial cualquiera, sin recibir auxilio financiero del Estado; ni dársele tampoco, en el caso de que haya ganancias, que deben invertirse en beneficio del propio sistema.

Este nuevo sistema, que pudiera llamarse de explotación por *comisión*, se ha adoptado en diversos países. Se adoptó en el Canadá con los Ferrocarriles Nacionales (Canadian National Railway), en los que se ha establecido un Consejo representativo de todos los intereses asociados; se ha adoptado en los Ferrocarriles del Estado, en Alemania (Reichsbahn), bajo las condiciones del Plan Dawes de Reparaciones, y se ha adoptado también en los Ferrocarriles del Estado belga, cuando éstos se hipotecaron para garantizar los créditos destinados a la estabilización de los cambios monetarios.

No cabe negar que este nuevo sistema de administración por el Estado tiene evidentes ventajas sobre el antiguo de administración directa, puesto que robustece la organización administrativa en aquellos aspectos en que la experiencia ha demostrado que los ferrocarriles del Estado se encuentran en evidente inferioridad respecto a los de Empresas privadas. Se ha visto que tales aspectos son, principalmente: la carencia de iniciativas, la rutina y la falta de continuidad en la política de la Empresa.

Sir W. Acworth, decidido partidario del sistema de administrar los ferrocarriles del Estado por medio de organismos independientes (Consejos, Juntas o Comisiones), escribía en 1920: "Es imposible obtener resultados satisfactorios en la administración de los ferrocarriles del Estado, en un régimen político de democracia, si la dirección no está por completo apartada de la intervención de la política... Al-
gún día, quizá, los Parlamentos y los pueblos, aleccionados por la experiencia, reconocerán que la *administración para el pueblo* no significa *administración por el pueblo*." No cabe duda que son varias las ramas de la Administración pública en que es un grave inconveniente la intervención directa del pueblo.

Siempre que se hable de nacionalización y explotación de ferrocarriles por el Estado no hay que olvidar que existe este nuevo método de explotación estatal, que se aparta mucho, en su organización, del antiguo y clásico sistema de administración directa, de tipo burocrático, para inspirarse en los procedimientos de la organización industrial y comercial de las Empresas privadas.

No puede, por tanto, combatirse la nacionalización o estatificación de los ferrocarriles, achacándola todos los defectos del sistema de administración directa por el Estado, introduciendo en los conceptos cierta confusión que puede dar lugar a deducciones erróneas.

Si bien es verdad que son bastantes los economistas e ingenieros que, al ocuparse de estas materias, entienden que el régimen de administración directa por el Estado es casi incompatible con un régimen político de democracia, y abiertamente incompatible con el concepto que de la democracia tenemos en los países latinos, como dice el señor Cambó en el epílogo de la *Obra para el estudio del problema ferroviario en España*, publicada por el Ministerio de Fomento, no puede extenderse íntegramente tal crítica al concepto general de la na-

cionalización, como parece deducirse de algunos escritos, recientemente publicados, acerca del problema ferroviario planteado en nuestra nación.

El sistema de administración por *comisión*, que acaba de exponerse en líneas generales, se aparta bastante del antiguo sistema de administración directa estatal, y la experiencia parece confirmar las esperanzas que sus partidarios tenían respecto a sus resultados en las naciones que lo han aplicado a los ferrocarriles que se explotaban antes directamente por el Estado. No quiere ello decir que esté exento de inconvenientes y defectos. Los tiene, como toda obra humana, como los tiene también el régimen de Empresa privada. De todas maneras, es una experiencia que conviene seguir con atención, examinando sus resultados con gran cuidado.

Juan BARCELO
Ingeniero de Caminos

Presa de contrafuertes¹

IV

CONCLUSIÓN

Si se compara el elemento que nos ha resultado con un perfil tipo gravedad vemos, en primer lugar, que la economía en volumen es considerable. Efectivamente: el volumen de un elemento de 57 metros de altura, incluyendo la coronación, es de 10 690 m³. Pues supongamos ahora un perfil de gravedad en que, gracias a la inclusión de bloques en el hormigón, se llega a tener una densidad de fábrica de 2 400 kg/m³, en vez de los 2 300 que hemos supuesto nosotros para el cálculo precedente. Si se ha de cumplir la condición de Levy, el talud del paramento de aguas abajo (el de aguas arriba vertical) será 0,85, y, por lo tanto, el volumen para los 12 metros de longitud que ocupa el elemento será:

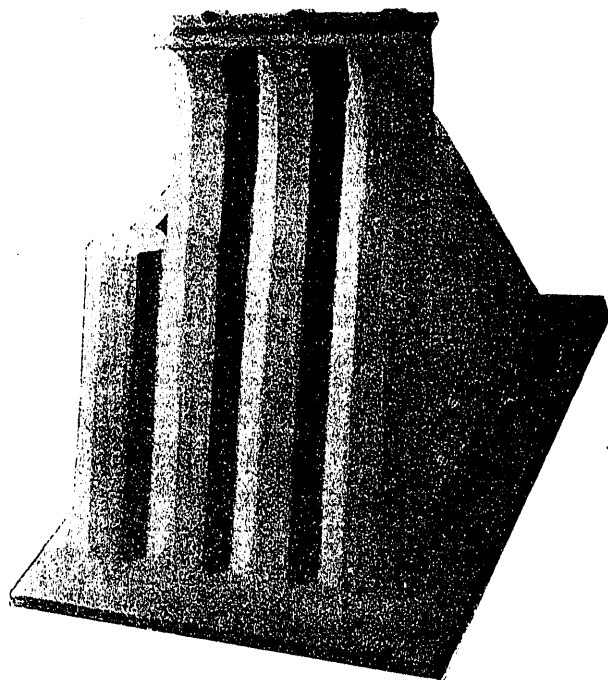
$$\frac{1}{2} \cdot 0,85 \cdot 57^2 \cdot 12 = 16569,9 \text{ m}^3$$

al que habrá que añadir el triángulo de coronación, que en este caso se puede estimar en 231 m³. Es decir, que resulta un volumen de 16 800 m³.

La economía del tipo de contrafuertes, con relación al de gravedad, será de 6 110 m³, que representa un 36 por 100 del volumen de este último.

Desde luego que ésta no será la economía real, ya que en el tipo de contrafuertes las complicaciones constructivas son mayores, las superficies de los moldes también es mayor, y el precio del metro cúbico de hormigón colocado aumenta, no sólo por la mayor dificultad de colocación, sino por no poder emplear bloques sumergidos a causa de los espesores reducidos de que se componen. Además, las juntas de dilatación cada doce metros encarecen algo la obra. Es difícil valorar con exactitud todas estas causas; pero en el estudio que hemos hecho para la presa del pantano de La Maya demost-

mos que la economía real que se obtendrá será, por lo menos, de un 30 por 100 con relación al coste de una presa de tipo gravedad. Además de obtenerse con este tipo de presa una economía tan considerable, se puede asegurar, examinando los resultados obtenidos en su cálculo, que las cargas de trabajo



Maqueta de la presa. Lado de aguas arriba

resultantes, su repartición y la estabilidad del conjunto son mejores que en un perfil de gravedad, y la seguridad de la obra al vuelco y al deslizamiento también es mayor; a causa de la construcción por elementos totalmente independientes se encontrarán en la realidad en las mismas condiciones supuestas para su cálculo, por lo cual podemos tener seguridad en que el régimen de trabajo deducido se aproxima-

¹ Véase el número anterior, página 357.