

[174]

La historiografía ferroviaria en sus distintas vertientes ha aportado elementos de reflexión fundamentales sobre los problemas centrales del desarrollo económico y político (estos entendidos en su sentido más amplio). Las investigaciones mejor realizadas revelan importantes aspectos de la historia de la tecnología, la construcción de naciones y mercados, la trayectoria de distintos tipos de empresarios y la organización de grandes empresas, los flujos financieros internacionales y las inversiones extranjeras, la acumulación de capacidades reguladoras y gestoras del Estado, el establecimiento y despliegue de infraestructura para el dominio político y militar, la organización del trabajo así como otros temas de vanguardia incluyendo la historia ambiental (o “environmental history” en inglés).

Evidentemente, pocos tópicos tienen tanto potencial para generar conocimiento histórico valioso para una variedad tan amplia de subdisciplinas. En este sentido, los estudios que más destacan son los que independientemente del énfasis o perspectiva desde los cuáles se aborda el sector, procuran establecer conexiones entre dimensiones o esferas. Obviamente, eso implica un reto bastante complejo para los investigadores involucrados interesados en la materia ya que nos obliga a adquirir cuando menos un conocimiento básico de distintas áreas como la economía de transporte, la tecnología ferroviaria, y aspectos institucionales de las políticas públicas y la regulación gubernamental.

A mi parecer precisamente ahí es donde se encuentran los principales atributos del estudio del profesor Guillermo Guajardo Soto. Es decir, en



Tecnología, Estado y Ferrocarriles en Chile, 1850-1950

Autor: Guillermo Guajardo Soto
Editorial: Fundación de los Ferrocarriles Españoles - Universidad Nacional Autónoma de México, Madrid - Ciudad de México 2007
Páginas: 253
ISBN: 978-84-89649-21-7

una obra de relativa corta extensión (aproximadamente 200 páginas) todas estas preocupaciones se encuentran presentes y entrelazadas, y como si esto fuera poco, lo hace cubriendo un ámbito temporal secular de mediados del siglo XIX a mediados del XX. Por razón de la amplitud cronológica así como temática del estudio, no todos los problemas que Guajardo se plantea y que se desprenden de su investigación han quedado plenamente abordados y agotados. Sin embargo, en mi lectura estos pendientes más que como lagunas deben valorarse como elementos que abren futuras y muy ricas agendas de investigación tanto para el mismo caso chileno así como otros de la región y del mundo.

Dentro del amplio abanico del libro se puede identificar un eje rector o hilo conductor: el ascenso, crecimiento y crisis de la de la propiedad gubernamental de los ferrocarriles en Chile. Cabe aquí recordar que en casi todas las naciones –incluyendo, desde luego, las de América Latina– los primeros grandes debates sobre las ventajas y desventajas el Estado propietario de la historia moderna se libraron en torno a los ferrocarriles. En el fondo, el libro de Guajardo aporta elementos muy estimulantes sobre este controvertido tema al plantearse las siguientes cuestiones principales: ¿cuáles fueron las razones del proceso incremental de “estatización”?, ¿qué diferencia hizo la propiedad pública (¿contrafáctico de la privada?) para el desarrollo del país? Es decir ¿fue positivo o negativo el saldo de la propiedad pública de los ferrocarriles para el desarrollo del sector en particular y para el desarrollo de Chile en general?

Al elaborar sus respuestas, Guajardo hace referencia concisa pero bastante clara y puntual a la experiencia histórica de Estados y ferrocarriles en los tres países más importantes de América Latina: Argentina, Brasil, México. En la Argentina –explica– desde 1890 el Gobierno federal enfrentó al trust ferroviario de las compañías británicas que monopolizaba la conexión del interior con el puerto de Buenos Aires, consolidando redes menores y líneas aisladas para brindar una alternativa de transporte. Sin embargo, señala, la acción pública se confinó a las provincias del interior resistiéndose a absorber al conjunto de las empresas privadas en su esfera de regulador y empresario. En Brasil, en tanto, tras la proclamación de la República en 1889, el Gobierno federal y los estados operaron sus propias líneas motivados principalmente por el objetivo de reducir las tarifas de carga, desincentivando de esa manera el crecimiento de la participación privada. En el caso de México, los distintos ámbitos de la política ferroviaria incluyendo el de las concesiones, la regulación de las tarifas y de la competencia, así como, finalmente, la decisión de adquirir las principales líneas por parte del gobierno estuvieron siempre condicionados por la cuestión de la soberanía nacional sobre el sector en el marco de la vecindad y conexiones con los grandes sistemas de los Estados Unidos.

En este contexto, lo que más llama la atención del caso ferroviario chileno, como subraya en varias ocasiones Guillermo, es la aparición muy temprana, en comparación con otros países del hemisferio, del Estado accionista y propietario. Así señala que a partir de “1858,

[176]

el Estado chileno destacó en América Latina por asumir una temprana y notable propiedad sobre los ferrocarriles, control accionario de Ferrocarril Santiago Valparaíso y Ferrocarril del Sur Santiago con Talca”. A diferencia de lo ocurrido en otras naciones en las que se observan vaivenes periódicos entre la intervención estatal directa y la promoción de empresas privadas a través de métodos tales como los subsidios y las garantías a los dividendos, la temprana expansión de la propiedad pública estuvo marcada por la evolución en unas cuantas décadas del estado accionista al estado propietario, cuando se crea en 1884 la primera empresa estatal “en forma” la Empresa de los Ferrocarriles del Estado EFE. En resumen, el caso de Chile fue excepcional no solo por lo temprano sino también por la magnitud que alcanzó la propiedad estatal. Estos datos fundamentales que se desprenden del caso chileno estudiado por Guajardo ameritan en mi opinión mayor reflexión comparativa. ¿Cuáles fueron las razones de fondo de la aludida precocidad del estatismo pragmático ferroviario chileno en relación a las políticas hacia el sector en otros países de la región e inclusive fuera de ella? Es una pregunta que en cierta medida queda pendiente en el estudio, pero me parecen sumamente interesantes y convincentes las propuestas elaboradas relacionadas por Guajardo para explicar el ascenso del estado accionista ferroviario chileno.

Al respecto cabe destacar que el autor es muy cuidadoso en distinguir e identificar las particularidades regionales que dieron lugar a las estatizaciones de las líneas. Aunque la tendencia a nivel nacional va en el sentido estatalista,

el proceso no se entiende sin contemplar las variantes tecnológicas, productivas, empresariales, incluso militares que representaba cada zona del territorio chileno ya sea el Norte grande o chico, el valle central, etc. Así pues, el análisis histórico comparativo se desplaza hábilmente en dos dimensiones, entre naciones y entre regiones de la nación objeto de su estudio.

Sin embargo, no cede en su afán por identificar algunos factores de peso a nivel nacional que incidieron en mayor o menor medida en los distintos procesos regionales. Al respecto, Guajardo alude a la existencia de una fuerte y arraigada tradición mercantilista disfrazada de Estado liberal. La noción es, sin lugar a dudas, interesante pero en la exposición no se aclara suficientemente de donde procede dicha tradición, ¿Se trata de un legado colonial que persiste a largo plazo? ¿En qué medida podría ser resultado de la experiencia chilena de colonización de frontera?

También en este mismo sentido, resulta especialmente interesante su explicación con base en el concepto de “acuerdo de caballeros” adoptado del estudio de Claudio Veliz sobre el desarrollo de la marina mercante chilena. Veamos en que consiste en sus propias palabras dicho arreglo: “El Estado –nos dice– representó los intereses de la elite a través de un acuerdo de caballeros que permitió a los inversionistas nacionales abandonar tempranamente el negocio ferroviario en la zona central, aunque su trazado y tarifas reflejaron los intereses de terratenientes, mineros y comerciantes. Estos acuerdos definieron aspectos económicos en donde hubo mayor presencia del Estado, dándose un extenso

debate para definir el papel del Estado en los ferrocarriles y en la economía que se acompañó de un dificultoso proceso de aprendizaje institucional y tecnológico.” Guajardo atinadamente llega a una respuesta que permite armonizar la evidencia que arroja la complejidad de fuerzas y situaciones regionales, al señalar que dichos acuerdos implicaron una división del trabajo de la intervención estatal por sectores y territorios: A saber, que “hubo una política liberal que favoreció la inversión privada con escasas regulaciones para las regiones del norte, predominantemente exportadora de materias primas, en tanto que el proteccionismo se ejerció en regiones que habían perdido competitividad en el mercado internacional, en donde se despojó de su carácter comercial a algunas líneas, tal como ocurrió desde 1884 al crearse EFE.”

El problema del desempeño de las empresas públicas es otro de los asuntos centrales del libro. La historiografía de distintas latitudes revela que las causas de los (generalmente pobres) resultados de las nacionalizaciones ciertamente variaron de un contexto a otro. Sin embargo, al revisar algunos de los estudios más relevantes, se encuentra que distintos gobiernos propietarios enfrentaron problemas en común. En términos generales, la evidencia presentada en la investigación de Guajardo refuerza los argumentos que se encuentran en trabajos previos en los que se explica el fracaso de los ferrocarriles del Estado como consecuencia de la politización y burocratización de su gestión, o dicho en otras palabras la prioridad asignada por los funcionarios gubernamentales y administradores a

propósitos políticos por encima de la eficiencia de la empresa.

Guajardo identifica un factor negativo adicional en la estructura de tarifas basadas en fórmula *ad valorem* para explicar el rendimiento negativo de EFE. Así, por ejemplo, al referirse al caso del transporte de madera, subraya que “lo interesante, eso sí, es que al igual que en otros sectores, el enfoque de promover la economía con tarifas bajas, logró incrementar el peso y volumen, pero no el desarrollo económico.” Y me pregunto: ¿No le estaría exigiendo demasiado el autor a los ferrocarriles independientemente de que fueran privados o públicos? Cabe aquí acotar que en realidad la mayoría de los ferrocarriles privados y públicos en el mundo funcionaban con tarifas basadas en lo que el tráfico puede soportar, es decir en cobros de transporte *ad valorem*, algunos de los cuáles sobre estas mismas prácticas lograron hacerlo de forma rentable. De hecho existían en todos lados dificultades prácticamente insuperables para estimar costos de transporte con suficiente exactitud por servicio y mercancía específica. Simple y sencillamente las técnicas contables de la época no contaban con la sofisticación para precisarlo obligando por lo tanto a los ferrocarriles a cobrar con base en la capacidad de pago de distintos tipos de tráfico y mercancía. Pese a estos problemas, en mi apreciación el libro de Guajardo es de lectura obligada para todos los estudiosos de la historia del sector y del desarrollo latinoamericano en general.

Arturo Grunstein Dickter
Universidad Autónoma Metropolitana