

La Dirección de las Obras Públicas de Chile. (*)

ANTECEDENTES DE SU ORGANIZACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS DE REFORMA, PARA SERVIR DE BASE A LA DISCUSIÓN DEL TEMA EN EL INSTITUTO DE INGENIEROS DE CHILE.

(Anotaciones leídas en la sesión del 9 de Mayo de 1916).

RELATOR: D. JAVIER HERREROS VERGARA

El 18 de Junio de 1884 el Excmo. señor don Domingo Santa María y su Ministro del Interior don José Manuel Balmaceda presentaban al Congreso Nacional el Mensaje de creación de la Dirección General de Obras Públicas, que comenzaba diciendo:

«El gran impulso que se ha dado en los últimos años a los trabajos públicos, ha hecho palpable la necesidad de crear una oficina dotada del personal suficiente para atenderlos y dirigirlos de una manera que satisfaga las exigencias a que aquéllos corresponden.

Las oficinas que actualmente existen con ese objeto de antigua organización y con personal escaso, no bastan ya para satisfacer las necesidades del servicio. Muchas de estos, además, son nuevas y otras han adquirido un vasto desarrollo en proporción a lo mucho que ha extendido sus horizontes la actividad productora del país.

En el proyecto que someto a vuestra deliberación, se ha procurado organizar una oficina que concentre las otras que hoy existen y que tenga las nuevas secciones requeridas por obras a que se ha empezado a prestar atención desde hace poco tiempo atrás. Así la dirección de ingenieros civiles y la Oficina de Arquitectura se refundirán en la Dirección de Obras Públicas, agregándose a ésta ramos

(*) El Directorio del Instituto de Ingenieros de Chile, con el objeto de discutir el tema de la Reorganización de la Dirección de Obras Públicas, acordó en sesión del 5 de Mayo pedir al ingeniero don Javier Herreros Vergara que hiciera una reseña histórica de la organización de los servicios de obras públicas de Chile y un resumen de las características de los proyectos de reforma, que sirviera de base para esa discusión.

nuevos, como ser el aprovechamiento y distribución de las aguas de nuestros ríos, la navegación fluvial, el estudio científico del territorio, en su doble aspecto geográfico e industrial, la mineralogía, la viabilidad en todos sus ramos, la estadística y las patentes de invención.

Nuestras obras públicas se resienten actualmente de falta de sistema en su concepción y ejecución. . . »

El mensaje proponía atender estos ramos con seis secciones: Ferrocarriles, Puentes y caminos y telégrafos, Servicio Hidráulico, navegación marítima y fluvial y faros Arquitectura, Minas, industria y laboratorio de química, Jeografía y Topografía.

En el personal se consultaba dos secretarios, de los cuales uno atendería el servicio del personal y otro al de la contabilidad: cada sección tendría dos o tres ingenieros de la especialidad correspondiente, a más de los ingenieros de provincia residentes en éstas.

Se establecían dos Consejos consultivos, formados, uno por los jefes de las tres primeras secciones y el otro por los otros tres, los que «se reunirían cada vez que el Director lo dispusiera, con el objeto de pedirles su dictámen sobre los asuntos de su especial incumbencia. Su acuerdo será necesario para dar los informes que pida el Presidente de la República y para someterle los estudios y proyectos que necesitan su aprobación».

Al comenzarse, dos meses después, en el Senado la discusión del Mensaje (el 21 de Agosto), el senador don Francisco Puelma manifestó que creía que iba a pasar con este proyecto lo que con otro presentado en años anteriores por don José Victorino Lastarria, que nunca se despachó. Lo que se trata de organizar, dijo, es un verdadero Ministerio, técnico si se quiere y debe irse a esto francamente: en la situación actual el Ministerio de lo Interior tiene trabajo para tres. Sólo así se podrán enderezar las obras públicas.

A principios de 1886 (20 de Enero) con motivo de discutirse en la ley de presupuestos algunas obras públicas, el señor Puelma insistía en estas ideas y recordaba que el proyecto estaba pendiente desde tiempo atrás en la Comisión de Gobierno del Senado y que la creación de esta oficina envolvía la necesidad de un Ministerio especial.

Don Eulogio Altamirano le replicó que por razones políticas creía inconveniente que hubiera un Ministro más y que bastaría crear simplemente una sección o Ministerio a cargo del Ministro de lo Interior, y con un oficial mayor o Jefe de sección, que podría tener una renta dos o tres veces mayor que la del Ministro en razón de su competencia especial profesional.

Presentado poco después el proyecto de reorganización de los Ministerios, o sea, el de creación del Ministerio de Industrias y Obras Públicas, el señor Altamirano, volvía sobre esta idea y aun propuso que se diera 15 000 pesos de sueldo al profesional que hiciera de Jefe del departamento: sin embargo, como informante del proyecto de reorganización no insistió en sus ideas que fueron muy objetadas.

por la imposibilidad de encontrar aun con cualquier renta, un profesional de preparación enciclopédica, según objetaron varios senadores, y se prefirió la idea del Gobierno, de crear un Ministerio como los demás, colocándose a su lado una oficina consultiva.

El éxito del proyecto quedaba así asegurado, y apenas promulgada la ley de 21 de Junio de 1887 de creación del Ministerio de Industrias y Obras Públicas, y reorganización de los demás Ministerios, el 8 de Agosto de 1887 la Comisión de Gobierno informaba al Senado que había considerado el proyecto, conjuntamente con los demás presentados, y «de acuerdo con el señor Ministro del ramo y convencida la comisión de la imperiosa necesidad que en la era de importantes trabajos públicos por que atraviesa el país, exista una oficina que unifique su estudio y ejecución, ha tomado de esos proyectos las disposiciones más generales...»

El Senado lo despachó en 4 sesiones, discutiéndolo especialmente el señor Luis Aldunate, con quien opinó don Luis Pereira, por ampliar las facultades, o mejor dicho, los deberes del Consejo, dándole una mayor injerencia en los rumbos de las obras públicas, contra la opinión del Ministro señor don Pedro Montt, que se manifestó celoso defensor de las prerrogativas del Gobierno en orden a la ejecución de las obras.

El señor Aldunate, propuso, además, la incorporación al Consejo de los ingenieros de los Ferrocarriles del Estado, lo que fué aceptado.

Fundando sus opiniones, decía el señor Aldunate. «Quiere la ley en debate y este es su propósito más acentuado y culminante que exista una oficina que unifique y centralice la dirección de todas las obras públicas en el país, a fin de que haya en estos unidad, plan fijo, dirección técnica y acertada».

Una de las primeras observaciones que se hicieron al proyecto, fué la de encontrarlo caro y la de consultar un personal excesivo. El Director tenía 8 000 pesos y toda la oficina 20 ingenieros.

En la Cámara de Diputados recibió el proyecto con gran oposición don Carlos Walker Martínez quien parece que no entendió su indole a juzgar por las observaciones que le hizo, pero explicado su alcance, tálvez fuera de la sala, el señor Walker retiró su oposición en la sesión siguiente y salvo discusiones de detalles el proyecto fué aprobado entre esa y otra sesión.

El 26 de Enero de 1888 se promulgaba la ley de creación de la Dirección General de Obras Públicas, ley orgánica que la rige hasta hoy día y que vamos a examinar en detalle para comparar sus disposiciones con las que hoy se trata de introducir.

Se verá así también las alteraciones sufridas por el primitivo Mensaje de 1884 al cual es justo reconocer que han tendido las modificaciones sucesivas y parte de las que hay propuestas en cuanto al número de secciones p. ej. etc.

* * *

La oficina queda definida así en el art. 1.º de la ley orgánica:

«Créase con el nombre de Dirección de Obras Públicas una oficina encargada de estudiar, ejecutar y vigilar todos los trabajos que se emprendan en el país por el Gobierno o por particulares por cuenta del Estado». El art. 2.º añade una mención sumaria de las materias que atendería de donde fluye la división de la oficina en las 4 secciones del art. 3.º: 1.ª Ferrocarriles y Telégrafos; 2.ª Puentes, caminos y construcciones hidráulicas; 3.ª Arquitectura; y 4.ª Minas, Geografía y Geodesia.

Una 5.ª materia añade al art. 2.º el art. 9.º: el examen e informe de los privilegios exclusivos, modificando la ley correspondiente de 1840 que encomendaba este asunto al Ministro del Interior. No se le consulta una sección especial y queda facultada la Dirección para nombrar peritos especiales cada vez que la naturaleza del privilegio lo exija.

El art. 6.º establece que el Director General y los jefes de sección formaran un Consejo a cuyo estudio se someterán los planos y presupuestos que se presenten al Gobierno y dará su dictámen en todos los asuntos que corresponden a la oficina.

Este Consejo interviene también en el acuerdo de la contratación de empleados supernumerarios (art. 4.º) o de personal extranjero.

Forman también parte del Consejo, como ya se dijo, los ingenieros jefes de la explotación de los Ferrocarriles del Estado que residan en Santiago.

Los artículos 4.º y 12.º fijan la planta y sueldos del personal, reducido a 1 Director General, con 8 000 pesos anuales; 1 Secretario, con 3 000; 1 Contador, con 2 400; 4 jefes de sección, con 6 000; 15 ingenieros, con sueldos de 3 600 a 1 200 pesos; 6 dibujantes, 4 escribientes y 2 porteros, además de los ingenieros de provincia.

Esta planta fué la que se consideró excesiva en el Congreso, sobre todo con su añadido de que cuando hubieren trabajos extraordinarios que lo requieren, podría contratarse empleados supernumerarios por el tiempo necesario; pero no fué modificada.

El reclutamiento del personal queda en manos del Director Jeneral a cuya propuesta debe nombrarse según el artículo 5.º

El Consejo interviene en el acuerdo de la contratación de personal supernumerario (art. 4.º) o de profesores extranjeros de competencia especial, los que se exceptúan en el artículo 7.º que establece que «sólo podrán ser nombrados ingenieros de la Dirección de Obras Públicas los individuos que hayan obtenido el título profesional correspondiente en la Universidad de Chile. Se exceptúan de esta regla los profesores extranjeros de competencia especial que podrán ser contratados o nombrados por tiempo limitado o indefinido con acuerdo del Consejo.

Este artículo no mereció más observación del Congreso que la necesidad de prever la admisión de ingenieros de universidades extranjeras como era el caso de los señores Jorge Lyon y Enrique Budge que se citó.

El artículo 5.º añade que los nombramientos del Director General y jefes de

sección serán por diez años pudiendo ser reelegidos: el Congreso amplió aquí el proyecto primitivo y manifestó su opinión de dar la mayor fijeza al personal.

El artículo 8.º prohíbe a los empleados toda participación o implicancia por parentesco en contratos de obras públicas.

Otros artículos (13 y 14) consultan los viáticos, jubilaciones, etc., del personal. El artículo 15 la incompatibilidad—anterior a la ley respectiva—con los cargos de Diputado o Senador.

Artículos transitorios consultaban medidas de equidad para la supresión del Cuerpo de Ingenieros de Chile y de la Oficina de Arquitectura que desaparecían con esta ley.

Finalmente los artículos 10 y 11 consultan una disposición que dió lugar a serias observaciones del Congreso y que fué allí limitada y aclarada: es la que, a fin de procurar al Estado una cartografía del territorio, compele a los particulares a presentar a la Dirección los planos de sus propiedades para que tome copia de ellos.

El Mensaje primitivo era aún más estricto y exigía que «todos los planos topográficos de particulares que en lo sucesivo se levanten se formarán con arreglo a las escalas y demás indicaciones que el Director General fije de acuerdo con el respectivo consejo» y añadía que «sólo harán fe en juicio» los planos que cumplieran con este requisito de su presentación.

La ley, como se ve, consulta exclusivamente las disposiciones fundamentales y principios administrativos del servicio y aquellas disposiciones accesorias que van a regir, puede decirse, fuera de la oficina (privilegios, copias de planos).

El manejo interior de ésta y las relaciones entre sus diversos organismos se encuentra solamente en el Reglamento del 26 de Jnnio de 1890 y en sus modificaciones, desgraciadamente ya demasiado numerosas, del 8 de Octubre del mismo año y 25 de Mayo de 1898, a más de otras de detalles.

El Reglamento repite y ratifica las disposiciones de la ley aclarándolas al describir el mecanismo interior de la oficina.

El Director queda encargado ante todo de «dirigir y vigilar las obras públicas en vía de ejecución y los trabajos y estudios confiados a la oficina»: propone, maneja y finaliza al personal, autoriza los pagos que deben hacerse con fondos puestos a su disposición, mientras a los jefes de las secciones (o actuales Inspectores Generales) el Reglamento les encomienda el vigilar el estudio y la ejecución de las obras correspondientes a sus secciones en conformidad a las resoluciones gubernativas y a las órdenes e instrucciones del Director General.

Respecto a las funciones del Consejo el Reglamento establece que para serle presentados los proyectos de obras públicas deberán llenar los siguientes requisitos: 1.º Llevar la firma de los ingenieros o arquitectos que las hayan ejecutado y además visto-bueno del Jefe de la subsección correspondiente; 2.º Obtener el pase del Director General.

Se establece, pues, un triple examen del proyecto antes de pasar al Consejo;

conviene recordar esta circunstancia con motivo de críticas que veremos más tarde a la actual organización.

De paso cabe anotar que el Reglamento establece aquí un Jefe de sub-sección que no figura en la ley dictada dos años antes y desde entonces, en efecto, se ve la necesidad de este cargo que sólo viene a tener existencia legal en una de las últimas reorganizaciones (actuales Ingenieros Jefes).

Otro tanto pasa con los actuales Inspectores Visitadores a los que el Reglamento de 1890 consagra todo un título (§ IX. De los Inspectores Generales) que no figuraban, sin embargo, en la ley orgánica hasta la reforma de 1912 que los incorporó junto con los anteriores.

El Reglamento encomienda al Jefe de la Contaduría (contador de la ley de 1888), entre las obligaciones relativas a la Contabilidad General y especial de las obras públicas, la de firmar con el Director los cheques que se giren contra las tesorerías fiscales, las órdenes contra el almacén fiscal y todos los documentos que emanen de la Contaduría y la de rendir con oportunidad al Tribunal de Cuentas la de todas las inversiones en que la Dirección de Obras Públicas haya tenido intervención.

*
* *

Salvo las numerosas modificaciones de su decreto reglamentario, la ley de 1888 se conservó sin alteración alguna por cerca de 20 años con su planta de empleados y sueldos anacrónica y modificada de hecho con las numerosas contrataciones (de carácter realmente permanente y con sueldos superiores a los de la ley), y por su propio reglamento, como hemos visto.

Con el período de extraordinaria actividad mercantil de los años 1904 y 5 que exigía en las industrias y minas cada día más ingenieros, la situación hizo crisis: a fines de 1905, se retiraban mensualmente docenas de ingenieros para ganar sueldos cuatro o más veces mayores que en la Dirección, y el Estado amenazaba quedarse solo con los incapaces de ocuparse en otra parte.

El Director General, gestionó y obtuvo rápidamente la modificación de la ley en la planta y sueldos de los empleados, duplicando casi los sueldos consultados veinte años antes, cuando la moneda tenía doble valor, y quintuplicando el número de empleados, para dar carácter permanente a numerosos servicios indispensables. El Director pasó de 8 a \$ 15 000: el secretario de 3 a 6 000, el contador de 2 400 a 6 000, los jefes de sección de 6 a 9 000 y los ingenieros desde 3 600 a 8 000 pesos en vez de 1 200 a 3 600.

Agregó esta ley una sección más, separando la Hidráulica de los Puentes y Caminos (con los que tenía muy poca analogía) y les dió a todas el nombre de Inspecciones Generales, tomando así los jefes de sección el primitivo título que da el reglamento de 1890 a los empleados denominados hoy Inspectores visitadores, no consultados entonces en la ley;

La ley omitió modificar también los viáticos de 1888; pero una nueva ley de

24 de Diciembre de 1907, hubo de elevarlos en la misma proporción que se había hecho con los sueldos.

Complementario de la ley de Febrero de 1906, fué un ensayo de descentralización por zonas que aunque no duró más que dos años, sugiere una idea que no ha sido recordada en los nuevos proyectos y cuyo estudio crítico sería muy interesante oír.

Considerando, decía el decreto de 4 de Abril de 1906, que le dió origen: «Que, para el más acertado estudio y la más rápida ejecución y fiscalización de las obras públicas, encomendadas a la Dirección General del ramo, hay manifiesta conveniencia en dividir el territorio de la República en zonas que permitan a la oficina central, desprenderse de la intervención directa de todos aquellos trabajos menores y reparaciones urgentes, cuya multiplicación es causa de retardos y mayores gastos posteriores; que, con la descentralización de las funciones encomendadas a la dirección central podrán satisfacerse en forma más eficaz las necesidades que en materia de trabajos públicos se observan en las diversas provincias»,—para los efectos de la construcción y fiscalización de las obras públicas de cualquier naturaleza que sea, con excepción de los ferrocarriles, el territorio nacional se dividirá en seis zonas».

El Reglamento respectivo lleva fecha 31 de Julio de 1906: para cada tres o cuatro provincias se radicaba en la zona un ingeniero-jefe, que con un pequeño personal auxiliar debía dirigir su trabajo, reemplazando cerca de ellos la acción de la dirección jeneral, con la ventaja consiguiente de lograrse por estas direcciones locales una mejor observación del terreno.

* * *

El decrecimiento rápido e incesante del valor de nuestra moneda, volvió a producir en 1912 la misma situación que en 1905 se había producido, respecto a 1888: el Gobierno solicitó del Congreso un nuevo aumento, combinado con una reducción del número de empleados.

Ya en 1910 se había aumentado a \$ 20 000 el sueldo del Director, a \$ 15 000 el de los Inspectores Generales y a \$ 10 000 el del contador, sin modificar el de los demas empleados.

Presentado el mensaje correspondiente a principios de 1912, en agosto 29 fué informado favorablemente por la Comisión de Obras Públicas de la Cámara de Diputados.

Al comenzarse el estudio de los presupuestos de ese año el señor Oyarzún pidió que se activara el despacho del proyecto a fin de saber a que atenerse en la formación de los presupuestos por la Comisión Mista de que formaba parte. El señor Correa Bravo pidió que igual actividad se gastara para elevar los sueldos de los intendentes y gobernadores e hizo al proyecto la crítica de ser sólo un aumento de sueldos y no introducir alteraciones o mejoramiento alguno en la organiza-

ción del servicio. Señalaba también como defectuosa la forma en que, a su juicio, se hacía el estudio de los proyectos por empleados subalternos de las inspecciones, los que eran defendidos después en el Consejo de Obras Públicas por los inspectores jenerales respectivos y aceptados por los demás para que a su vez les aceptasen a ellos sus proyectos hechos en iguales condiciones. Terminó pidiendo el retiro del proyecto de la tabla de fácil despacho y su vuelta a comisión por una semana.

Aunque el señor Espinoza Jara manifestó en nombre de la Comisión que ésta nada tenía que añadir a su informe, el miembro de ella don Francisco Huneus manifestó discrepancia de opinión al respecto.

Vuelto a Comisión el proyecto, siguió allí un debate sobre el punto señalado por el señor Correa Bravo—la actuación y la composición del Consejo—llegándose a la conclusión que sigue según el nuevo informe de la Comisión de Obras Públicas de fecha 13 de diciembre que empieza así:

«En el estudio de esta materia se han producido dos situaciones claramente definidas. Respecto de la necesidad de modificar la planta de la Dirección de Obras Públicas limitando el personal que lo compone a lo más estrictamente indispensable y a la de aumentar los sueldos en forma que evite el retiro del personal, se ha uniformado fácilmente la opinión en el seno de la Comisión. Pero no ha sucedido lo mismo tratándose de las disposiciones relativas a la reorganización propiamente dicha, pues en este punto aún cuando todos los miembros han reconocido la necesidad de dictar algunas medidas de reforma de la ley orgánica del servicio no ha sido posible uniformar las opiniones respecto de puntos concretos y se ha llegado a la conclusión de que esta es una materia que requiere un estudio más detenido. Como la modificación de la planta de empleados y el aumento de los sueldos presentan caracteres de urgencia, se ha estimado conveniente atender a estas necesidades desde luego por medio de una ley de duración limitada por dos años a fin de estudiar dentro de este término las demás disposiciones de reorganización del servicio».

El señor Francisco Huneus informó en minoría proponiendo por sólo un año una planta de empleados que en la parte directiva era la misma de la mayoría de la Comisión: Un director, con \$ 30 000, un secretario con 12 000, un contador con 19 000, cinco inspectores jefes con 19 000, cuatro inspectores visitadores con 17 400, ocho sub-inspectores con 15 000, doce ingenieros jefes y dos arquitectos jefes con 13 200 etc.

En la discusión el señor Huneus abunda en las ideas que en contra del Consejo y su deficiencia como autoridad de revisión había formulado el señor Correa Bravo, sobre su falta de independencia, etc. El contraproyecto del señor Huneus, presentado el 28 de diciembre de 1912, insistía en las ideas que no habían encontrado acogida en el seno de la Comisión, entre otras, la «conveniencia de que este Consejo se arrogue el conocimiento de las obras que se proyectan y dictamine e

informe al Gobierno sobre si es conveniente o no la ejecución de tal o cual proyecto.»

El Consejo sería formado por el Director General de Obras Públicas, el de los Ferrocarriles del Estado o un delegado suyo, un jefe militar y dos ingenieros, extraños a la administración, designados los tres por el Presidente de la República. Los Inspectores Generales asistirían con voz, pero sin voto, al Consejo.

A este le correspondería, además de informar sobre la conveniencia de las obras, acordar los estudios, autorizar los planos presentados con la firma del Inspector respectivo, revisar bases e informar propuestas y proponer empleados auxiliares.

A fin de prevenir la contratación de estudios, de resultados fatales a su juicio, decía el contraproyecto: «Los estudios serán ejecutados bajo la dirección superior y responsabilidad del personal de planta.»

Respecto a la preparación del personal, decía el artículo 13: Sólo podrán ser nombrados ingenieros de la Dirección de Obras Públicas, los individuos que posean el título profesional correspondiente, y otro artículo añadía la obligación de haber hecho el servicio militar.

De acuerdo todos, como se ha visto, en la urgencia del aumento de sueldos, éste se despachó por un periodo de dos años y con la condición de que cuando el cambio alcanzare a 12 peniques se haría una disminución de 15 0/0. Los sueldos consultados resultaron mayores que los del Mensaje, en compensación de los aumentos bienales de 5 0/0 que aquél proponía.

Por primera vez se dió existencia en la ley a los Sub-inspectores e Inspectores Visitadores, que figuraban ya en el reglamento orgánico de 1890 y el Contador de 1888 pasó a tener el título de Inspector de Contabilidad.

Otras ideas sobre ascensos y sobre dependencia directa de los Inspectores Visitadores del Director General quedaron, como las insinuadas sobre la composición del Consejo, para un estudio más detenido en que ya no era posible pensar.

De ahí el plazo de dos años calculado de vigencia a esta ley.

*
*
*

Antes de terminar la vigencia de la ley N.º 2767 para 1913 y 14, el 29 de Julio de este año el Supremo Gobierno presentó en Mensaje el proyecto de reorganización conocido con el nombre del Ministro que lo suscribió, don Enrique Zañartu.

«El Gobierno estima», decía el señor Zañartu,—«que la planta fijada en la ley 2767 corresponde a las necesidades ordinarias del servicio, y en consecuencia, os propone que se mantenga como la definitiva de la oficina,» (art. 1). El art. 2.º reglamenta la contratación y pago del personal extraordinario y el 3.º mejora los viáticos. El art. 5.º establece que 30 años de servicios darán derecho a jubilación, sin más causal y otorgan franquicias semejantes al personal contratado.

«En cuanto a una reorganización del servicio», añadía el Mensaje, «estiman-

do el Gobierno que la ley de 26 de Enero de 1888, es buena en su base, y ha permitido un conveniente desarrollo de la labor encomendada a la Dirección de Obras Públicas, se limita a proponer la adopción de las medidas que en la práctica se han impuesto como necesarias.»

Las primeras de estas eran, según el Mensaje, las relativas a la actuación y composición del Consejo, tan discutidas por los señores Huneeus y Correa Bravo. Sin embargo, solo se agregaban al Consejo los Inspectores Visitadores y el Subsecretario del Ministerio (que ya existían a él por resolución ministerial), y un arquitecto con más de 10 años de práctica, que designaría la Comisión de Bellas Artes, (art. 6).

«Cree el Gobierno», decía el señor Zañartu, «que un Consejo de Obras Públicas, compuesto en la forma anotada satisface el servicio y da garantías de que se estudiarán convenientemente los proyectos de ejecución de obras.»

Como se ve, el Gobierno no modificaba gran cosa su proyecto anterior en el único y exclusivo punto que había originado el debate y detenido su despacho, mediante la aprobación de una ley de efectos transitorios, para obligarlo a buscar una solución satisfactoria.

En cambio, el proyecto Zañartu introducía una serie de disposiciones benéficas relativas, más al sistema administrativo, de la construcción de las obras públicas, que a la oficina encargada de ejecutarlas. No hay que olvidar que no hay más legislación al respecto que el Reglamento de contratos, originado solo en un decreto del Ejecutivo.

Los arts. 7 a 12 se refieren a estas materias: plan de obras públicas, licitación, modificación de contratos, trabajos por administración y formación de la ley de presupuestos.

Los arts. 13 y 14 a legislación sobre propiedades particulares, tanto para permitir los estudios, como para su expropiación.

Respecto a los requisitos del personal, en el proyecto Zañartu no se encuentra cosa que: «Para ser nombrado empleado de esta oficina se requiere haber cumplido con la ley de servicio militar obligatorio», (art. 1.º).

* * *

Poco después de presentado este proyecto el estallido de la gran guerra europea y el trastorno universal consiguiente contrajo la atención del Congreso al despacho de las disposiciones más urgentes que requería la nueva situación y en especial al estudio de forzadas economías en todos los gastos públicos ya que las entradas nacionales se habían prácticamente anulado con la desaparición del comercio internacional.

En el deseo de introducir aquí también grandes economías el Supremo Gobierno designó una comisión extra oficial que estudiase un nuevo proyecto de

reorganización de la Dirección de Obras Públicas llevándola al máximum de economía.

La comisión compuesta de los señores Domingo Victor Santa María, Alberto González Errázuriz, Manuel A. Prieto y Luis Antonio Vergara pudo haber anunciado un completo éxito en la materia pues su proyecto, que el Ministro Sr. Garcés hizo suyo, ascendía sólo a \$ 840 000 de costo contra \$ 1 400 000 que ocasionaba el proyecto Zañartu.

Pero aunque inmensa, no era esta la mayor transformación que el proyecto del Ministro Sr. Garcés introducía en el del Ministro Sr. Zañartu. El proyecto Garcés ya no es de reorganización de la Dirección de Obras Públicas creada por la ley de 1888 sino más bien proyecto de ley de construcción de obras públicas y su «estudio ejecución y reparaciones sustanciales» lo encomienda no ya a una Dirección General, como aquella ley, sino «a las oficinas de obras públicas creadas por la presente ley» (art. 10).

Todo el título I del proyecto se refiere a las condiciones administrativas «de la ejecución de las obras públicas»: aprobación y autorización de su construcción, licitación pública, etc.

La «organización de los servicios de construcción de las obras» constituye el título II y encontramos aquí como se propone el proyecto reemplazar la organización creada por la ley del 88.

Las funciones ejecutivas encomendadas por ésta a la Dirección General, quedan a cargo de cuatro Oficinas, a las que se refería el art. 1.º: I La de Obras Hidráulicas; II La de Puentes y Caminos; III La de Arquitectura; IV La de Ferrocarriles; dependientes las tres primeras del Ministerio de Obras Públicas y la última del de Ferrocarriles (art. 10).

Los jefes propondrán al Ministerio sus empleados, dirigirán los estudios, vigilarán las construcciones y aún llevarán la contabilidad y estadística correspondientes a su ramo (art. 11).

Las funciones inspectivas del Director General respecto a las diversas secciones (o inspecciones generales actuales) las ejercerá el Ministro mismo respecto de las nuevas oficinas por medio de 5 Inspectores Generales de atribuciones y obligaciones análogas a las de los antiguos inspectores de este nombre, hoy Inspectores Visitadores (art. 8.º).

Las funciones del Consejo de Obras Públicas, cuya eficacia había sido tan discutida y a cuyo mejoramiento tendían todas las ideas insinuadas en la discusión, el contraproyecto del Sr. Huneeus con sus innovaciones y la vigencia misma temporal de la ley, se desdoblán aquí en dos consejos, puede decirse:

1.º Una Oficina de Revisión de Proyectos, sin ninguna otra atribución, formada por los 5 inspectores generales (no por los 4 jefes de las oficinas) uno de los cuales, designado por el Presidente de la República, hará de jefe de ella (art. 9.º).

2.º Un Consejo de Obras Públicas formado por el Ministro que lo presidirá,

el jefe de la oficina anterior como vice-presidente y 4 consejeros más, no remunerados, que serán nombrados por el Presidente de la República (art. 6.º).

Este Consejo tendrá las atribuciones del actual, incluso la aprobación de proyectos una vez informados por la Oficina de Revisión, y las nuevas que ya se había insinuado en la Cámara y la Comisión: informe para poder iniciar obras nuevas, formación del plan, etc.

Se añadieron a éstas la formación de ternas para los cargos de jefes de las 4 oficinas, la aprobación de los planos de expropiación y cierta fiscalización de éstas, cierto control de los privilegios exclusivos y facultades disciplinarias sobre el personal de las oficinas, previo informe de los jefes respectivos.

Aunque parezca esto raro, estas facultades no aparecen en ninguno de los 6 incisos del artículo 11 que trata de las facultades de los jefes, de modo que resultan más bien confiadas al Consejo Superior que al jefe directo: también el Consejo dictara los reglamentos internos de las oficinas.

Las facultades del Ministro tan celosamente defendidas por don Pedro Montt en 1887, resultan así considerablemente amenguados aunque sea el mismo el Presidente del Consejo.

Los actuales servicios centrales de la Dirección, contaduría, almacenes y reproducción de planos, quedan junto con los 4 Inspectores Visitadores generales, bajo la dependencia del Jefe de la Oficina de Revisión de Proyectos. Igualmente la Secretaría, según se ve en la nómina y distribución del personal de que trata el título III. Omite, sin embargo, el abogado que por otra parte no figura en el proyecto.

Los sueldos, poco inferiores a los actuales, serían:

Inspector General, Jefe de la Oficina de Revisión de Proyectos, 24 000 pesos; los otros 4 inspectores y los 4 Jefes de Oficinas, 18 000 pesos; el secretario, 9 000 pesos; el Contador, 8 000 pesos; 5 Sub-jefes de Oficinas, 15 000; 12 ingenieros primeros, con 12 000; 15 segundos, con 8 400 pesos, etc.

Se autoriza la contratación de personal supernumerario en la forma actual.

Los requisitos del personal serían, según el artículo 17, poseer «el título profesional correspondiente y los ingenieros o arquitectos extranjeros titulados en Universidades reconocidas por la de Chile y que hayan acreditado su competencia podrán ser contratados con acuerdo del Consejo y ser designados para puestos de planta que no sean los de inspectores generales o jefes.

El título IV continúa con disposiciones de implicancia y de indemnización al personal que quedaría cesante.

*
**

Apenas presentado a la Cámara el proyecto Garcés, su sucesor en el Ministerio, señor don Cornelio Saavedra, lo retiró de la discusión donde parecía que iba a encontrar fuertes resistencias y propuso que no habiendo ya tiempo de discutirlo se limitaran a consultar las Cámaras en la ley de presupuestos una planta de

personal muy semejante a la del proyecto Zañartu y con sueldos que fueron reducidos en un 15% conforme a la ley que se iba aplicar a todos los empleados públicos del país. La ley de presupuestos agrega también un Inspector General que fue destinado a las obras de regadío, sección no consultada en la ley orgánica y en sus modificaciones.

La indicación o proyecto del señor Saavedra contó la completa aceptación de las Cámaras y no tuvo más debate mencionable que la oposición de algunos diputados a la nueva situación del Contador que se asimilaba a la de los Inspectores Generales. Don Luis Izquierdo recordó la historia de este cargo relacionándolo con los demas del servicio, señaló su muy inferior responsabilidad al Tesorero Fiscal de Santiago cuyo sueldo comparó y propuso reducirselo a \$ 12 000, indicación que fué rechazada dándose como razón contraria el que debiendo fiscalizar a los Inspectores Generales en rango no debía serles inferior.

* * *

En esta forma aún más precaria que la de la ley transitoria de 1913 y 14, tuvo existencia la Dirección de Obras Públicas el año 1915.

En el curso del año y pasadas ya las agitaciones políticas producidas con motivo de las elecciones de diputados y senadores primero y de Presidente de la República en seguida, la Comisión de Obras Públicas de la Cámara de Diputados comenzó el estudio de los diversos proyectos presentados y apartados de la discusión cada vez con el despacho transitorio de la planta de sueldos y personal hecha cada vez más urgente.

La Comisión terminó a principios del presente año con la elaboración de un proyecto cuyo texto definitivo y firmado no me ha sido posible conocer, refiriéndome en lo que sigue a un proyecto impreso, y sin firmas, que entiendo que no se aparta del otro sino en la corrección de las discordancias y omisiones que se notan en la otra edición.

El proyecto de la Comisión acoge la idea fundamental del proyecto Garcés o sea la supresión de la Dirección de Obras Públicas y su sustitución por una serie de oficinas independientes ligadas sólo por la dirección del Ministro y la supervigilancia de un Consejo electivo no remunerado; pero hace a dichas oficinas aún más independientes y más numerosas, pues incorpora a la ley orgánica la Inspección de Regadío, añade otra de Obras Marítimas, ramo últimamente a cargo del Ministerio de Hacienda, vuelve a la de Geografía y Minas y crea la de Contabilidad.

El proyecto Garcés había tropezado ya, al suprimir al Director General, con la necesidad de un organismo central que confederara dichas oficinas y ayudara al Ministro en sus funciones directivas y creó por esto la oficina de Revisión de Proyectos cuyo jefe era vice-Presidente del Consejo y dirigía la secretaría, contaduría, talleres y almacenes y cuyos miembros eran inspectores del Ministro en las

obras y proyectos. Esta oficina satisfacía por lo demás la opinión tan manifestada de procurar una mayor revisión de los proyectos y ya había sido insinuada en la Memoria anual de 1910 por el Director General, don Alejandro Guzmán.

El proyecto de la Comisión suprime aún esta oficina central de revisión y control y aumenta de 4 a 8 el número de oficinas independientes, siendo una de ellas la de «Contabilidad y personal» ramo que no puede equipararse a los otros de «ejecución de las obras públicas» según lo dice el artículo 9.º ya que su existencia nace solamente del control y fiscalización de las demás oficinas y es pues, la oficina central en cuya necesidad tropezó el proyecto Garcés como lo comprueba el que en ella figuren (según el proyecto impreso que he tenido a la vista) el abogado consultor, el taller y la biblioteca y bien pudo haberse agregado el secretario.

Las facultades del Consejo se amplian considerablemente en la tendencia manifestada desde 1887, como vimos, de crear un cuerpo técnico que contrapesase las influencias electorales de momentos sobre la marcha y plan de las obras públicas y procure sujetarlas a las de estricta necesidad y por orden de urgencia o conveniencia introduciendo en esta materia innovaciones que parecen muy útiles.

En materia de privilegios exclusivos va más allá que el proyecto Garcés y radica en el Consejo la elección de peritos que en aquel parece que correspondía al jefe de la Oficina de Revisión.

Mantiene finalmente la injerencia del Consejo en la disciplina del personal y omite especificar en igual forma la actuación de los jefes de oficina.

La composición del Consejo pasa a ser ahora la siguiente: (art. 7.º) El Ministro los dos sub-secretarios, dos Consejeros nombrados por el Presidente de la República, dos por el Senado y dos por la Cámara de Diputados elegidos en votación acumulativa, por tres años, reelegibles, no pudiendo ser ellos empleados públicos a no ser profesores universitarios. Forman también parte los inspectores generales o jefes de las oficinas pero sin derecho a voto. La revisión de los proyectos que tantos ataques mereció en 1912, queda encomendado exclusivamente a este Consejo no remunerado, «aprobándolos o rechazándolos;» dice el inciso 3.º del artículo 8.º.

Los sueldos de personal son superiores a cualquiera de los proyectos anteriores y el personal directivo es más numeroso:

8 Inspectores generales con 20 000, y

11 Ingenieros jefes o sub-inspectores con 16 000, viniendo después sólo 6 ingenieros primeros con 12 000, 6 segundos con 8 400 y 7 ayudantes con 6 000, a más de 8 y 4 ingenieros de provincia con iguales sueldos, fuera de los empleados especiales.

La desproporción entre el personal directivo y el inferior, hace considerar esta planta como un simple Estado Mayor o cuadro de base, para contratar un personal en número suficiente para las obras y para que resulte debidamente aprovechable el importante cuerpo directivo.

Los requisitos del personal los define el art. 16 diciendo: «Solo podrán ser nombrados inspectores generales, ingenieros y arquitectos de las oficinas y obras públicas las personas que posean el título profesional universitario,» pero entiendo que se ha añadido después que este puede ser de la Universidad de Chile o de otra acreditada, y que igualmente se ha suprimido esta exigencia para el Inspector General de Contabilidad.

En las disposiciones relativas a la construcción de las obras se conservan y acentúan las ideas anteriores sobre licitación pública, plan de obras; entre otras disposiciones accesorias conserva la jubilación a los 30 años del proyecto Zañartu, introduce el retiro obligatorio por edades, el concurso para la provisión de los puestos inferiores, etc.

Finalmente, otra disposición interesante que se introduce, y que como las anteriores puede ser aplicable a cualquier proyecto o sistema, es la del artículo 20, que faculta al Presidente de la República para decretar la disponibilidad del personal por falta de trabajo, quedando a medio sueldo durante seis meses.

Como se vé, del exámen de estos proyectos y su evolución, se desprenden tendencias y características que permiten agrupar las diferencias de opinión en torno de puntos concretos fundamentales, dejando aparte la discusión de los puntos accesorios que, aunque muy interesantes e importantes, pueden pertenecer indistintamente a cualquier proyecto.

Parece haber ya uniformidad de opiniones en favor del estricto cumplimiento de la ley de reorganización de los Ministerios de 1887 que encomienda todas las construcciones al Ministerio de Obras Públicas.

Puntos fundamentales:

1.º El desarrollo actual de las obras públicas en Chile es tal, que ya no puede ser atendido por una sola oficina directiva? Marcha probable de las obras públicas, plan de obras públicas.

2.º O es que la heterogeneidad de los ramos exige una separación de grupos de materias análogas o semejantes? Cuántos serían estos grupos y sus subdivisiones? Pertenerían todos al mismo Ministerio o a varios departamentos?

3.º Hay conveniencia en mantener cerca del Ministro un Consejo Técnico con autonomía suficiente para encausar las construcciones en un plan lógico y resistir exigencias particulares: atendiendo a las necesidades nacionales de todo orden, económico, estratégico, etc.

4.º Debe este mismo Consejo, no sólo examinar las líneas generales de las obras, sino entrar a su fiscalización y revisión detallada de los proyectos, o debe

colocarse junto al Ministro o al Director General, otra entidad, por cuyo intermedio pueda controlar la labor de las oficinas o secciones constructoras.

Puntos accesorios:

- a)* Requisitos del personal: forma de incorporación, títulos, concurso, etc.
- b)* Promoción y destinación del personal, obligación de servir en el terreno, etc.
- c)* Sueldos, premios de constancia y gratificaciones, sueldo de oficina y en comisión, etc.
- d)* Retiro, jubilación etc.; edades límites, etc.