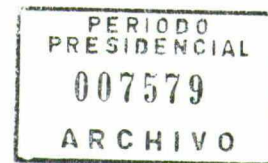


(Aprox. 30/06/1990)

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE TRANSPORTES
Y TELECOMUNICACIONES



**PLAN DE REHABILITACION Y MODERNIZACION
DE FERROCARRILES**

1. Introducción

La decisión del gobierno de rehabilitar y modernizar la Empresa de los Ferrocarriles del Estado (EFE), se basa en el reconocimiento del importante rol que dicha empresa cumple dentro del sistema de transporte terrestre nacional.

Los servicios ferroviarios de carga, al poseer ventajas respecto de los modos carreteros en el transporte de productos forestales, mineros y agrícolas, constituyen una alternativa de especial conveniencia para los sectores más dinámicos de la economía, lo que justifica un nivel de desarrollo coherente con el de dichos sectores, que indudablemente redundaría en un efecto neto positivo para la economía nacional.

Por otro lado, la operación ferroviaria tanto de carga como de pasajeros, al proveer una alternativa a los modos carreteros, produce efectos económicos deseables por la vía de regular las tarifas del transporte terrestre mediante mecanismos de competencia y controla la proliferación de monopolios y/o carteles operadores. Adicionalmente, en el caso de algunas localidades el ferrocarril es el único medio de transporte regular de pasajeros disponible, representando un servicio imprescindible para esas comunidades.

El criterio básico adoptado respecto al transporte ferroviario es considerar separadamente la operación de los servicios de carga y pasajeros. Es así que los servicios de carga se abordan con un criterio eminentemente comercial, siendo el objetivo principal orientar la operación a aquellas áreas de actividad en que los ferrocarriles poseen ventajas, de manera de propender a la rentabilidad del servicio, bajo condiciones de equidad económica en el mercado de transporte interurbano. En este contexto, es necesario lograr una integración efectiva con el transporte caminero y aprovechar las ventajas económicas de un sistema bimodal o multimodal.

Por su parte, reconociendo el importante rol social que cumplen los ferrocarriles en el transporte de pasajeros, la decisión de operar esta modalidad estará condicionada a su rentabilidad económico social (no financiera), para cuyos efectos se considerarán como costos asociados al servicio de pasajeros, a los estrictamente derivados de dicha operación (costos marginales). Esto puede significar eventualmente, el otorgamiento de un aporte de fondos

fiscales regionales para algunos servicios.

2. Situación actual de EFE

La política gubernamental aplicada a la Empresa de los Ferrocarriles del Estado a partir de 1974, significó efectuar importantes reducciones de gastos, lo que se reflejó en drásticas reducciones de personal y el sacrificio de parte importante de los recursos destinados al mantenimiento de instalaciones y equipos.

Por otra parte, a contar de 1979 se puso término a las transferencias de fondos del Fisco a la Empresa, sin dotarla previamente de la institucionalidad requerida para un adecuado desarrollo empresarial, ni proveer las condiciones de equidad en el mercado de transporte necesarias para dicho desarrollo. Esto obligó a que EFE se endeudara en el mercado financiero a fin de obtener los recursos necesarios para cubrir los compromisos que demandaba su gestión operativa.

En 1979 la deuda financiera acumulada de la Empresa alcanzaba a US\$ 50 millones, llegando a un máximo de US\$ 128 millones en 1986. El 90 % del incremento de dicha deuda se debió a la imposibilidad de cancelar los intereses devengados en el período, a consecuencia de sus magros resultados operacionales. Desde 1986 y hasta 1989 se vendieron activos por US\$ 100 millones, con lo cual se cancelaron intereses y se redujo la deuda a US\$ 88 millones.

En la actualidad, la deuda nuevamente se ha incrementado, llegando a US\$ 94 millones, ya que la Empresa no es capaz de generar excedentes a causa principalmente del lamentable estado en que se encuentran sus vías y equipos.

El déficit de caja proyectado, si se mantiene la situación actual, alcanzaría a US\$ 80 millones en los próximos cinco años. Si este déficit pudiera financiarse con nuevo endeudamiento, el pasivo financiero aumentaría a US\$ 174 millones.

Este deterioro acelerado de la situación financiera de la Empresa ha venido acompañado de una caída sistemática de la demanda por sus servicios. En el ámbito operacional la capacidad de transporte de la Empresa se ha deteriorado considerablemente en los últimos 10 años al no haberse realizado el gasto necesario en mantenimiento de equipos e infraestructura, que garantice una operación con niveles mínimos de seguridad y eficiencia. Esto se ha traducido en una caída sistemática de la demanda por sus servicios de pasajeros debido principalmente a la disminución del nivel de calidad y confiabilidad de los mismos y en un estancamiento en los volúmenes

de carga, lo que ha impedido obtener los excedentes potenciales generados por este tipo de operación.

En el caso del transporte de pasajeros, estimaciones preliminares indican que la pérdida operacional de este servicio es de alrededor de US\$ 5 millones al año, sin considerar la depreciación de los equipos, ni la recuperación de mantenimiento diferido, lo que en conjunto suma varias veces la pérdida operacional. Dado el nivel de desarrollo alcanzado por el transporte carretero, y las pésimas condiciones actuales del transporte de pasajeros por ferrocarril, es prácticamente imposible cubrir los costos operacionales de este servicio.

Frente a la situación actual que enfrenta EFE, es imprescindible emprender un completo Plan de Rehabilitación y Modernización para los próximos cuatro años, a objeto de solucionar racionalmente los problemas que la aquejan. Para la realización del plan se han identificado dos opciones estratégicas, las que son descritas en el punto 4. En ambos casos se hace necesario un aporte fiscal para su financiamiento. La cuantía del aporte fiscal, el destino de los recursos provenientes de dicho aporte y las expectativas futuras en términos de niveles de modernización y riesgo del capital fiscal invertido, dependen de la alternativa de desarrollo de EFE que se decida impulsar.

3. Fundamentos generales del Plan

El Plan se fundamenta en algunos condicionamientos básicos, los que son en gran medida independientes de la alternativa de desarrollo que se decida adoptar para la rehabilitación y modernización de EFE.

Al respecto, es conveniente indicar que parte importante de la desmedrada situación de EFE se debe a la competencia desleal del transporte carretero, especialmente en lo referente a carga. Ello se origina en el incumplimiento de las regulaciones de peso por eje, el no pago de las deudas que buena parte de los dueños de camiones contrajeron con el Fisco para la adquisición de vehículos y la baja carga impositiva a camiones y buses que no compensa los gastos de inversión y mantenimiento de la infraestructura vial, que estos vehículos generan. Lo anterior hace necesario tomar acciones orientadas a corregir la situación descrita, las que se pueden resumir en lo siguiente:

- 3.1 Mejorar y fortalecer los mecanismos de control de pesos por eje para vehículos pesados en la vialidad.

- 3.2 Procurar que el costo de capital asociado a la adquisición de buses y camiones, sea efectivamente pagado por los respectivos operadores (propietarios), eliminando los créditos subsidiados u otras regalías de parte del Fisco.
- 3.3 Establecer condiciones de equidad económica en el mercado, en términos tales que los usuarios y operadores de los distintos modos de transporte asuman los costos reales asociados al uso de la respectiva infraestructura. Para esto se requiere, que por la vía del cobro de peajes, patentes y otros impuestos específicos, se recupere la totalidad de los costos de infraestructura carretera que ocasionan los camiones y buses que compiten con ferrocarriles.

Por otra parte, se requiere modificaciones a la estructura actual de EFE, a fin de mejorar la gestión de la empresa, para lo cual se requiere de las siguientes medidas:

- 3.4 Constituir al Metro Regional de Valparaíso (MERVAL) en una empresa independiente de EFE, a objeto de flexibilizar su función de transporte masivo regional, creando una Sociedad Anónima del Estado, análoga a METRO S.A., en la que se incentive la participación de agentes regionales y/o privados de inversión.
- 3.5 Desarrollar mecanismos que permitan flexibilizar y facilitar la gestión y administración del Ferrocarril de Arica - La Paz.
- 3.6 Establecer mecanismos de financiamiento local por intermedio del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), para cubrir el eventual déficit ocasionado por algunos servicios de pasajeros, que se justifiquen por razones sociales y no cubran sus costos de operación.
- 3.7. Transferir los activos prescindibles de EFE a una entidad fiscal existente o que el Gobierno decida crear especialmente, que se encargue de analizar su mejor uso alternativo, a fin de obtener recursos provenientes de su venta o administración.

4. Alternativas Institucionales para EFE

El Plan de Rehabilitación y Modernización tiene por objetivo propender a la estabilidad de la empresa en el mediano y largo plazo, para lo cual es necesario dotarla de una estructura institucional dinámica y flexible, compatible con la evolución económica y los cambios tecnológicos. En este contexto se plantean las dos alternativas institucionales siguientes:

a. Alternativa A

EFE continúa siendo una sola empresa estatal, con toda la infraestructura y los servicios de carga y pasajeros, los que son tratados separadamente en lo que respecta a administración, contabilidad y comercialización. Se posibilita la participación privada en el financiamiento y/o construcción de ramales (p. ej. Curanilahue - Los Alamos en la VIII Región) y la operación de vagones de carga de propiedad privada en la red.

b. Alternativa B

EFE conserva la propiedad de la totalidad de la infraestructura de la red actual y de los equipos e instalaciones para el servicio de pasajeros. Se crea una empresa de carga de propiedad mixta con el material rodante y el equipamiento para dicho servicio, con el 51% de la propiedad en manos privadas. Al respecto, existe la posibilidad de dejar un 49% de la propiedad en poder de un agente privado independiente, y un 2% en poder de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial (IFC).

EFE administra y mantiene la infraestructura de la línea central, de los ramales a Concepción, a Valdivia y a Valparaíso, cobrando peajes a la empresa de carga por el uso de estas vías. Concesiona o arrienda el resto de la red a la referida empresa carga, la que se hace responsable de su administración y mantenimiento. Adicionalmente, la citada empresa de carga o cualesquiera otra puede hacer extensiones a la red conservando la propiedad de las mismas.

5. Comparación de ambas Alternativas

Los criterios básicos de comparación entre ambas alternativas se sustentan en aspectos relativos a eficiencia administrativa y de gestión empresarial, a requerimientos financieros para el Fisco y a expectativas futuras de la empresa en términos de resultados concretos, plazos de obtención, condiciones de riesgo del capital fiscal involucrado y financiamiento futuro de la empresa.

5.1 Niveles de eficiencia esperados: La coexistencia de dos empresas ferroviarias, en las cuales se mantienen algunas áreas comunes, como mantenimiento de vías, operación de trenes y otras, permite crear condiciones de competencia que incrementen los niveles de eficiencia de ambas. Tanto la concentración de EFE en el servicio de pasajeros, como la

empresa de carga mixta con participación privada mayoritaria, permite esperar una mayor eficiencia en la gestión administrativa y laboral, en ambos casos, con el consecuente ahorro de recursos.

- 5.2 Comparación Económica y Financiera: En el cuadro siguiente se indican los principales parámetros económicos de cada alternativa (en millones de US\$), actualizados - cuando corresponde - con un horizonte de 20 años y una tasa de interés del 12% anual. Los supuestos implícitos en la comparación consideran un superávit operacional del 24% para la empresa de carga mixta y una disminución del 20% de los costos de administración y personal de la misma. En ambos casos se supone un aumento en el nivel tarifario real del 30%, como consecuencia de la aplicación de la política de equidad económica con el transporte caminero.

<u>Requerimientos</u>	<u>Alt. A</u>	<u>Alt. B</u>
Deuda de arrastre	94	94
Inversión actualizada (estatal)	91	46
TOTAL	185	140
<u>Recursos</u>		
Venta activos prescindibles	40	40
Venta 51% carga	--	30
Excedente futuros EFE	99	23
49% excedentes carga (después de inversión)	--	37
	139	130
<u>Déficit actualizado</u>	49	10

Puede apreciarse que la Alternativa B es la más favorable, ya que implica un déficit actualizado bastante menor.

Finalmente, debe señalarse que para el precio de venta del 51% de los servicios de carga se ha considerado un valor de US\$ 30 millones en circunstancias que su valor económico (excedentes operacionales actualizados deducida la inversión) es de aproximadamente US \$ 40 millones. La diferencia correspondería a la utilidad del comprador.

Desde el punto de vista del financiamiento, se puede establecer la siguiente comparación respecto de ambas

alternativas:

Alternativa A: Se requiere de un mayor esfuerzo financiero por parte del Fisco, el que tiene limitadas posibilidades de gasto. Por otra parte, las condiciones de financiamiento para las inversiones en este caso son bastante restringidas. La mayor parte de los créditos bilaterales para EFE son sólo para el financiamiento de componente importada y están atados a la adquisición de suministros en el país de origen del crédito, en tanto que la componente importada de la inversión requerida es inferior al 30% del total. El crédito del Gobierno del Japón, permite el financiamiento de componente local, pero no es posible disponer de recursos provenientes del mismo hasta inicios de 1992. Por otro lado, los créditos del Banco Mundial para EFE solo financiarían un porcentaje de componente importada de la inversión. Como consecuencia de lo anterior, los recursos disponibles para la ejecución del plan hasta finales de 1991 ascenderían a un máximo de US\$ 15 millones, por lo que el inicio del fuerte de las inversiones en rehabilitación deberían postergarse hasta 1992.

Alternativa B: En este caso, se abren posibilidades de financiamiento adicionales a las indicadas previamente, mediante mecanismos de ventures mixtos, el aporte de capital privado de riesgo y financiamiento de ajuste estructural proveniente del Banco Mundial. Por otro lado, la venta del 51% de la empresa de carga generaría recursos inmediatos para el financiamiento de inversiones o el servicio de la deuda de arrastre.

5.4 Perspectivas futuras

La imagen de la Empresa bajo ambas opciones si se cumplen los objetivos perseguidos sería la siguiente:

Alternativa A

- i) Las inversiones y consecuentes mejoramientos se concentran en carga y los servicios de pasajeros se

concentran en los corredores de mayor tráfico con ligeros mejoramientos en el nivel de servicio. Esto significa opacar los resultados que se obtengan como producto de los mejoramiento económicos provenientes de los servicios de carga, ya que el público no percibirá directamente los beneficios de la acción del actual Gobierno.

- ii) El Plan de Rehabilitación contempla un plazo de 4 años y su más pronto inicio sería a principios de 1992, con lo cual estaría concluído en el mejor de los casos en 1996, sin que se puedan entregar frutos apreciables en el período de Gobierno actual.

Alternativa B

- i) El Estado concentra su acción en el mejoramiento de los servicios de pasajeros y en el año 1992 se empiezan a constatar los efectos del plan, lográndose un cambio sustancial en el mejoramiento de la calidad de los servicios en esta área a mediados de 1993, lo cual mejora considerablemente la imagen pública de EFE.
- ii) La situación de la carga mejora progresivamente desde el momento en que se hace cargo el sector privado de la empresa mixta y a fines de 1993 se tiene una empresa saneada, que genera recursos para las demás necesidades de EFE y que presta un servicio eficiente a los sectores claves de la economía.
- iii) El plan se lleva a cabo con menores exigencias para la Caja Fiscal, disminuyendo el riesgo de la inversión pública y la incertidumbre en el logro de los resultados económicos perseguidos.
- iv) Los eventuales requerimientos financieros futuros para los servicios de carga serían compartidos con los socios privados.

6. Consideraciones finales

Las dos opciones presentadas tienen aspectos comunes respecto de su puesta en práctica y otras que las diferencian. Mientras se afinan los estudios para adoptar las decisiones definitivas, el Gobierno debería continuar con aquellas acciones que son comunes a ambas opciones y que se detallan a continuación:

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE TRANSPORTES
Y TELECOMUNICACIONES

9

- 6.1 Iniciar sin dilación el programa de emergencia, ya que su ejecución es condición esencial para la supervivencia de los servicios en el corto plazo y para enfrentar los pagos de la deuda de arrastre. Asimismo, las inversiones que se contemplan en este programa son válidas para cualquiera de las opciones que se elija en definitiva.
- 6.2 Continuar adelante con los servicios de consultoría tanto del equipo nacional como de los consultores internacionales a título personal.
- 6.3 Iniciar a la mayor brevedad la tramitación del proyecto de ley que traspasa los recursos para el programa de emergencia y que posibilita todas las modificaciones legales que permitan flexibilizar la administración de EFE.