

## LA MODERNIZACION Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL DE EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO

### EL DESAFIO.

- Al inicio del Gobierno del Presidente Aylwin, la Empresa de los Ferrocarriles del Estado (EFE) se encontraba en un estado muy cercano a su colapso, lo que obligó a su Dirección y al Gobierno, a través del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), a diseñar un plan de salvataje. El plan fue diseñado para enfrentar el problema en sus raíces, a fin de construir una solución que tuviera en cuenta las restricciones económicas del Fisco y sustentara el desarrollo permanente de este importante medio de transporte.
- Como esta solución no era factible con la Ley de Administración vigente para EFE, fue necesario preparar y tramitar un proyecto de Ley que modificara la institucionalidad de la Empresa y flexibilizara su capacidad de gestión y su forma de hacer negocios. La idea aplicada fue permitir la incorporación de capital privado en aquellas áreas que presentaran posibilidades de rentabilidad, en particular, en el transporte de carga y en los desarrollos inmobiliarios de activos estratégicos, hasta ese momento improductivos.
- El Directorio establecido en la nueva Ley de Administración se instaló a fines del mes de noviembre de 1992, abocándose de inmediato a la ejecución de las tareas más urgentes del plan de modernización de EFE. El Gerente General fue contratado y puesto en funciones a contar del 15 de marzo de 1993.

- EFE había constituido siempre un sistema empresarial monolítico, sujeto a una variedad de restricciones propias de los servicios públicos y que además, actuaba en un mercado de alta competitividad. En estas condiciones, a través de los años, fue perdiendo progresivamente su relevancia dentro de los mercados del transporte de carga y de pasajeros frente al transporte por carretera. La empresa contó siempre con una administración centralizada, donde todo el poder de decisión y responsabilidad de administración corporativa radicaba en un Director General. Esta fórmula, por diversas razones, dificultaba las relaciones entre la Empresa y el Gobierno y no favorecía una adecuada autonomía de gestión. Asimismo, no alentaba de manera apropiada la creatividad empresarial y no distribuía la responsabilidad de administración entre una dirección estratégica y una gestión ejecutora.
  
- La meta del Gobierno fue transformar esta Empresa en un sistema descentralizado y de administración corporativa con responsabilidad compartida por un Directorio y una Gerencia General, al estilo de las sociedades anónimas privadas abiertas. La descentralización que se postuló en la política ferroviaria del Gobierno consistía en radicar las decisiones en áreas de negocios y centros de costos perfectamente definidos y con una gran autonomía de gestión, donde fuera posible identificar las relaciones entre uso de recursos, eficiencia, productividad y rentabilidad.

- El desafío que enfrenta la nueva EFE a partir de su transformación, es asegurar que cada área de negocios se gestione con una gran flexibilidad y clara orientación al mercado, donde la satisfacción de los requerimientos de los clientes y la generación de utilidades, sean el objetivo principal de las acciones empresariales. Como consecuencia, EFE debiera transformarse en un sistema ferroviario eficiente y rentable, capaz de captar capital y gestión privada, especialmente en las áreas de transporte de carga y de inversiones inmobiliarias.
- Es conveniente destacar que este proceso de modernización y transformación de EFE es extremadamente complejo, especialmente porque se debe realizar con la empresa en marcha para no perjudicar la continuidad de los servicios que se prestan y no comprometer el valor de los activos que se transferirán. En Inglaterra se está tratando de privatizar los ferrocarriles desde hace más de 8 años y todavía no se logra avanzar en forma concreta. En Argentina el proceso lleva 4 años y todavía enfrenta numerosos problemas. En Colombia después de 3 años prácticamente ha desaparecido el ferrocarril y su reconstrucción le costará al fisco colombiano cerca de 500 millones de dólares, sin que todavía exista una certeza de que el proceso podrá finalizar con éxito. Todo lo anterior ha aconsejado avanzar compatibilizando la rapidez con la necesidad de asegurar que la operación será exitosa.

#### **LAS TAREAS REALIZADAS O EN PROCESO.**

- Para superar con éxito el desafío planteado a la nueva EFE y crear un sistema descentralizado, el Directorio de EFE se abocó a la realización de un conjunto de tareas que superan por amplio margen a aquellas encargadas a los Ferrocarriles en el pasado. Entre las principales se destacan las siguientes:

- **Transformación de EFE en un nuevo Sistema Ferroviario Descentralizado.** El primer componente del Plan de Modernización de EFE consistió en diseñar un nuevo modelo de gestión ferroviaria en el que habrá diferentes áreas de negocios que conformarán empresas separadas, en las cuales EFE tendrá distinto grado de propiedad, según sea el caso. En el futuro modelo se contempló la existencia de una empresa de carga, ya creada bajo la razón social de Ferrocarril del Pacífico S.A. (FEPASA), en que EFE licitará públicamente y venderá al sector privado, un 51% de participación.

En relación al transporte suburbano de pasajeros entre Valparaíso y las ciudades interiores, se constituirá una sociedad anónima con Metro S.A., la que estará abierta a la participación de terceros que pueden ser organismos regionales o empresarios privados.

El Ferrocarril de Arica a La Paz será objeto de una solución que puede consultar participación privada binacional, según la fórmula que se estime más apropiada para este medio, cuya operación debe contemplar las obligaciones asumidas por Chile en el Tratado de Paz y Amistad de 1904 suscrito con Bolivia y otros compromisos complementarios suscritos con dicho país.

Se ha finalizado un estudio sobre las necesidades de talleres y maestranzas de EFE y FEPASA y se están considerando las diferentes opciones sobre las maestranzas que tiene actualmente EFE, las que podrán formar parte de las unidades de negocios de transporte de pasajeros o de FEPASA, o bien, ser objeto de la creación de una o más empresas separadas, con participación de empresas privadas de la especialidad.

El transporte de pasajeros de media y larga distancia y los servicios del Metrotren, podrían constituir una empresa separada de EFE en el futuro, pero, por ahora, deben ser al menos un área de gestión aislada del resto en cuanto a costos e ingresos. De esta manera se permitirá que la gestión de la infraestructura se realice en forma autónoma, a fin de generar un sistema de costos que permita establecer peajes transparentes y que conduzcan a un uso eficiente de la infraestructura ferroviaria.

También se contempla el desarrollo de negocios inmobiliarios a través de diferentes fórmulas de asociación según lo aconseje cada caso. Todo esto configurará un Sistema Ferroviario Descentralizado más complejo, pero donde a la vez existirá una radicación de objetivos y responsabilidades de administración más nítida, en unidades de gestión independientes, que deberán ser coordinadas por el Directorio de EFE.

- **Plan Trienal de Desarrollo.** La Ley 19.170, publicada en el Diario Oficial el día 3 de octubre de 1992, contempla la formulación de planes trienales de desarrollo, el primero de los cuales debía presentarse a la aprobación del Gobierno antes de los 180 días posteriores a la fecha de entrada en vigencia de la Ley. El Directorio y en particular su Presidente, se abocó de inmediato a la preparación de este plan en estrecha consulta con el MTT y el Ministerio de Hacienda (MH), ya que, además de fijar las reglas del juego para el funcionamiento del Sistema EFE y su desarrollo estratégico futuro, el plan debía también resolver aspectos que son claves para asegurar la participación del sector privado.

Para la participación del sector privado en el transporte de carga, por ejemplo, fue preciso definir previamente los criterios que se aplicarán para fijar los peajes por el uso de la infraestructura. En esto jugaba un papel fundamental la política del Gobierno en cuanto a la recuperación de los costos de construcción y de conservación de la red vial.

Asimismo, este plan debía contemplar todos los aspectos relacionados con el personal que abandonará la Empresa y provisionar los fondos necesarios para el pago de las indemnizaciones correspondientes.

Además, debía consultarse el tratamiento de los servicios de transporte que, presentando una alta rentabilidad económica y social, fueran deficitarios desde el punto de vista financiero (por ejemplo los servicios de pasajeros entre Talca y Constitución), lo cual se ha decidido resolver mediante la licitación de un subsidio, proceso en el que participará EFE en igualdad de condiciones con el sector privado.

El plan fue remitido al MTT a fines del mes de marzo de 1993 y fue finalmente aprobado por Decreto Supremo publicado en el diario oficial del 30 de septiembre de 1993, después de un detallado y extenso proceso de negociaciones con el MTT y la Dirección de Presupuesto del MH.

- **Planes de Rehabilitación.** Uno de los pilares de la recuperación del nuevo Sistema EFE ha sido la formulación del Plan de Rehabilitación que en su primera fase ha tenido especial énfasis en la inversión destinada al mejoramiento de la infraestructura y una menor inversión enfocada hacia un remozamiento mínimo de los equipos de pasajeros de media y larga distancia. La puesta en práctica de este programa deberá llevarse a cabo en un ambiente donde no se han realizado inversiones de importancia en los últimos 20 años, habiéndose perdido toda capacidad de administración de proyectos de inversión, tanto en relación con la formulación y ejecución de los mismos, como respecto de su control administrativo. Ha sido preciso generar nuevas capacidades de administración de proyectos para afrontar un nivel de inversión de aproximadamente 25 a 30 millones de dólares anuales y responder en forma adecuada a las exigencias de la OCEF, agencia de préstamo, del Gobierno de Japón que financiará el 75% del Plan. Lamentablemente los fondos estuvieron disponibles recién a fines de 1993 y actualmente se trabaja en forma acelerada en los llamados a licitación de obras, los que deben ser previamente revisados por consultores contratados con la aprobación de la OCEF. Las obras mismas no podrán iniciarse antes del mes de abril de 1994, debido al complejo procedimiento de aprobaciones que impone el sistema de la OECF.

Las inversiones en las áreas de carga e inmobiliarias no se contemplaron en estos planes ya que se espera que serán realizadas por el sector privado. Respecto de las inversiones que sea necesario realizar en el área de transporte suburbano, se ha estimado por el momento que ellas deberían estar supeditadas a estudios específicos de las necesidades que se planteen en los planes de desarrollo urbano de las ciudades involucradas, en los que deberán jugar un papel preponderante los gobiernos regionales correspondientes.

Al mismo tiempo, se reforzaron las capacidades de planificación y desarrollo del Sistema EFE para afrontar desde ya la preparación de las próximas fases del Plan de Rehabilitación. Mientras el primer plan está dirigido básicamente a la infraestructura, lo que se planifique en el futuro deberá recoger las aspiraciones de las regiones, en particular las más apartadas, en el sentido de dar un mayor énfasis al mejoramiento de la calidad de los servicios de pasajeros tanto suburbanos como de media y larga distancia. Al mismo tiempo será preciso otorgarle una especial importancia a la señalización y las comunicaciones para aumentar la seguridad y mejorar el control de las operaciones. Toda esta tarea deberá estar apoyada en una adecuada investigación tecnológica que permita adoptar las mejores opciones existentes en el mercado internacional y crear aquello que sea indispensable para adaptar o generar nuevas tecnologías apropiadas para la situación de nuestros mercados.

- **Licitación de participación privada.** Varios de los negocios que se organizarán como consecuencia de la aplicación del nuevo Sistema EFE descentralizado, serán objeto de licitación para obtener participación del sector privado en ellos. Este proceso requiere de una cuidadosa preparación para asegurar la máxima transparencia, para obtener de él el mayor monto posible de recursos que permitan financiar el nuevo sistema y asegurar que la participación privada resultante contribuya de manera efectiva al éxito de la política de transporte ferroviario del Gobierno.

Del mismo modo, es indispensable crear condiciones al interior del Sistema EFE y en relación con las políticas aplicadas por el Gobierno, para que haya un genuino interés del sector privado en participar en la propiedad de las empresas que se licitarán. En el caso de la privatización del área de carga ha sido necesario realizar un proceso de consultas que permita definir cuales son esas condiciones, en el que han participado en estrecha colaboración el Gobierno y la Empresa a fin de incorporar lo que sea necesario en los planes trienales de desarrollo.

- **Desarrollo organizacional.** Este programa consistió en definir la organización más apropiada para EFE y las diferentes empresas y áreas de negocios independientes, las funciones y los procedimientos de cada unidad. Comprendió también la determinación de la dotación de personal y sus capacidades, detectando las carencias para suplirlas a través de capacitación o reclutamiento.

Se están introduciendo modernas técnicas de control de calidad orientadas al cliente, que maximicen la productividad en todas las áreas de gestión, a fin de acrecentar permanentemente la capacidad competitiva de las organizaciones.

Uno de los factores que hacen más complejo el proceso de cambio que se está desarrollando en EFE, tiene relación con la necesidad de modificar la cultura organizacional de la Empresa, como una condición necesaria para lograr una mayor efectividad institucional, lo que sólo es posible lograr a través de un cambio en las conductas de las personas en relación con su papel en la organización. Lo anterior, ha planteado un problema adicional que se relaciona con la inseguridad que afecta a las personas en todos los niveles durante un proceso de esta naturaleza. Esto se está abordando por la vía de incorporar a los trabajadores de manera formal en las definiciones de objetivos y metas organizacionales, así como en la determinación de los criterios para definir la selección, mantención y egresos de personal.

- **Estructuración financiera.** La ley 19.170 entregó a EFE transferencias de recursos y autorizó la contratación de créditos y la emisión de bonos con el aval del Estado, para resolver los problemas financieros de corto plazo, reestructurar la deuda de arrastre y financiar el plan de rehabilitación. La ejecución de todo lo anterior ha demandado un manejo de suyo cuidadoso y complejo, que requirió la contratación de profesionales y agentes financieros altamente calificados y especializados, con el objeto de asegurar el mayor rendimiento de los recursos y avales autorizados.

Esta tarea ha sido extraordinariamente delicada, ya que EFE tuvo que afrontar durante mucho tiempo grandes restricciones financieras que han debilitado su credibilidad en este mercado, lo cual obligaba a una gestión muy sólida en esta materia para evitar que ella se convirtiera en un cuello de botella para la ejecución de todos los programas planteados.

Un aspecto difícil que está estrechamente vinculado a la solución de la deuda de arrastre es la venta de activos prescindibles que la Ley autoriza transferir al Fisco a través del Ministerio de Bienes Nacionales, previa oferta pública a particulares. La historia reciente, durante la década de 1980, demuestra que estas ventas suelen tomar demasiado tiempo y que la generación de fondos por este concepto se consume en pagar intereses y no alcanza para disminuir el capital de la deuda. El desafío de esta oportunidad ha sido realizar estas operaciones con prontitud y rapidez para evitar lo antes señalado. En el plan trienal de desarrollo se asumió el compromiso con el Gobierno de vender activos hasta por un mínimo de 1 millón de UF dentro de período 1994-96.

## MEMORANDUM

### EL CRONOGRAMA DEL PROYECTO DE MODERNIZACION DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO

- **Los objetivos estratégicos del plan de modernización de EFE.** El principal objetivo del plan es el de asegurar que el país contará con un ferrocarril moderno y eficiente para enfrentar su desarrollo futuro y que la contribución de éste al transporte nacional estará de acuerdo con los recursos que se han dedicado en el pasado y los que se asignen en el futuro a este medio. Este gran objetivo se puede desglosar en los siguientes objetivos específicos:
  - Establecer un Sistema Ferroviario descentralizado en el que se radiquen las decisiones de administración en unidades o empresas que respondan por sus resultados ante EFE o sus accionistas y en el que todos los elementos constitutivos se relacionen a través de intereses comunes de desarrollo del conjunto.
  - Rehabilitar la infraestructura y la señalización y comunicaciones, transformando al transporte ferroviario en una alternativa competitiva al transporte carretero, segura y económica.
  - Consolidar la participación del sector privado en el transporte ferroviario con el fin de allegar capital, capacidad de gestión y tecnología que permitan un crecimiento de los servicios de carga acorde con las necesidades del país y con las oportunidades de mercado que existen.

- Mejorar ostensiblemente la calidad de los servicios de pasajeros sin aumentar significativamente su cobertura para aprovechar sus ventajas competitivas al rehabilitar la infraestructura entre Santiago, Concepción y Temuco, dentro de un marco de eficiencia económica. Al mismo tiempo, investigar la utilización de tecnologías apropiadas para lograr mayores velocidades en líneas en mal estado a fin de poder extender las ventajas de buenos servicios ferroviarios de pasajeros hasta Puerto Montt. Lo anterior deberá servir de base para reforzar la imagen corporativa del Sistema EFE.
  
- Mejorar sustancialmente la posición financiera de EFE, con logros que puedan percibirse a medida que avance el plan, de manera que le permita desarrollar sus potencialidades en el mediano y largo plazo.
  
- **Privatización de FEPASA.** En la hoja de ruta del proyecto de modernización y cambio institucional de EFE el Directorio ha otorgado primera prioridad a la privatización del área de carga, para lo cual se contrató los servicios de la firma Mercer Management Consultant, con gran especialización en estos temas. Paralelamente, para facilitar el proceso de licitación se decidió crear una filial con un 99% de propiedad de EFE y un 1% de propiedad del Fisco, la que se denominó Ferrocarril del Pacífico S.A., a la cual se le asignó el objeto social de realizar todo el transporte de carga de EFE y de la que se está licitando el 51% de su propiedad.

Esta sociedad se constituyó con fecha 15 de septiembre de 1993 y su Directorio se constituyó después de los trámites de rigor para la concurrencia del Fisco, el 17 de noviembre de 1993, abocándose a las tareas de organización de la compañía, puesta en marcha de su operación, valoración de activos a ser aportados por EFE, separación de negocios con ésta y estudio de las bases para su licitación, tarea esta última realizada en conjunto con el Directorio de EFE.

Durante el mes de noviembre de 1993 se realizaron seminarios de divulgación dirigidos a inversionistas potencialmente interesados en la privatización de FEPASA en Santiago, Chicago y Londres, los que concitaron una gran asistencia.

Ya se ha definido el modelo que adoptará la licitación y el 21 de enero de 1994, se inició el proceso de precalificación de los grupos inversionistas interesados en adquirir el 51% de FEPASA. La precalificación estará resuelta el 21 de marzo y se entregará en esa fecha las bases de licitación a los precalificados con un plazo de 90 días para presentar sus ofertas y 45 días después, es decir, a fines de julio de 1994 se cumplirá el plazo máximo para la adjudicación y entrega del paquete mayoritario de acciones de la compañía.

- **Otras tareas en ejecución o por iniciarse en el primer semestre de 1994.** Entre las tareas más importantes en ejecución o por iniciarse se destacan las siguientes:

- **Plan de Rehabilitación**, con una inversión de aproximadamente US\$ 82 millones a realizarse en el período 1994-96. Se han sometido las bases de licitación a la aprobación de los consultores japoneses y una vez que esto ocurra, se iniciará de inmediato los llamados a licitación para adjudicar los respectivos contratos e iniciar las obras las se estima que comenzarán a fines de abril de 1994.
  
- **Constitución de la empresa EFE-Gestión Inmobiliaria S.A.**, con el 99% de EFE y el 1% del Fisco, la que deberá materializarse en el primer trimestre de 1994 y se dedicará a continuar las acciones inmobiliarias en curso en Puerto Montt, Estación Alameda y San Bernardo y que además irá incorporando otras opciones de desarrollo en forma paulatina.
  
- **Constitución de la empresa Merval S.A.**, con la participación inicial del Metro de Santiago S.A. para la realización de los servicios de transporte suburbano entre Valparaíso y las ciudades del interior. Posteriormente se considerará la conveniencia de la participación de los intereses regionales tanto públicos como privados.
  
- **Privatización de la sección chilena del Ferrocarril Arica-La Paz**, en estrecha coordinación con el Gobierno se continuarán las negociaciones que se llevan con la Empresa Nacional de Ferrocarriles de Bolivia y con el Gobierno de dicho país.

- **Establecimiento de una estrategia para el transporte de pasajeros**, se están preparando los términos de referencia para contratar un estudio destinado a definir las opciones tecnológicas y las oportunidades de mercado que existen para el transporte de pasajeros de mediana y larga distancia, con miras resolver los problemas de indefinición que existen tanto en EFE como en el Gobierno, sobre el futuro papel del transporte de pasajeros por ferrocarril, en consonancia con la política nacional de transporte y las potencialidades del medio ferroviario en este mercado.