

Resumen Ejecutivo del informe del Panel de Expertos EFE Solicitado por el Sistema de Empresas - SEP

Miembros del Panel **Jorge Rodríguez**
 Marcos Büchi
 Andrés Concha
 Marcial Echenique
 Mario Marcel
 Alvaro de la Barra

Introducción

El panel adoptó un enfoque estratégico con un horizonte de ocho años, el que permite pensar en términos de cambios significativos en el entorno de desarrollo y en adecuaciones legales difíciles de generar en plazos más cortos. Ha buscado formular una visión de futuro basada en diagnósticos anteriores y en entrevistas con empresarios, autoridades, académicos y especialistas. Se han destacado elementos que reflejen consenso respecto al desarrollo futuro del modo ferroviario y el papel que en el cabe a EFE.

Para hacer recomendaciones a la implementación, el panel consideró un horizonte de cuatro años.

El informe refleja un consenso del panel, sobre aspectos críticos al desarrollo del modo ferroviario y sobre como orientar la gestión de EFE en los próximos años.

Los antecedentes considerados llevan al panel a concluir que el ferrocarril es una alternativa válida de transporte para Chile. En el mundo en 2005, 11 billones de unidades tráfico usaban el ferrocarril, 80% de las cuales correspondían a carga y el 20% a pasajeros. El tráfico de carga crecía al 20% en el quinquenio anterior. En Norteamérica, cerca del 50% de la carga es transportada por riel. Los servicios de pasajeros crecen en Asia-Pacífico y en Europa. En América Latina, se ha desarrollado carga con cierto éxito.

Chile ha privilegiado el desarrollo del transporte vial. Por su parte EFE ha privilegiado el transporte de pasajeros por sobre la carga. Se ha invertido en servicios de pasajeros, en base a evaluaciones que sobre estimaron las demandas y supusieron integraciones multi modales que no se materializaron.

El Panel concluye que ferrocarriles tiene posibilidades de desarrollo en mercados específicos.

a. Es optimista respecto al transporte de carga. Hay empresas privadas que tienen utilidades en este negocio y ven posible aumentar sus operaciones transportando exportables de gran volumen y peso, con cargas que se generan en centros productivos y tienen como destino final otro centro productivo o un puerto. Cuando se requieren operaciones logísticas como cargas o descargas intermedias o almacenajes en tránsito, la ventaja competitiva del ferrocarril sobre el camión desaparece. La competencia de camiones es muy fuerte ya que

existe una oferta abundante y el parque esta sub-utilizado. Aún así, la opinión del panel es que el servicio de carga tiene buenas perspectivas, y que debe seguir siendo privado y sujeto a mercado.

b. La visión del panel es pesimista respecto a transporte ferroviario de pasajeros. En larga distancia, donde compite con aviones y buses, el ferrocarril no tienen ventajas competitivas. Sus servicios son lentos, caros, y no financiados por demanda. La carretera longitudinal concesionada hace injustificable subsidiar esos servicios. Algunos servicios actuales no tienen futuro y otros sólo se pueden justificar sobre la base de externalidades que al ser evaluadas podrían justificar subsidios.

c. En distancias intermedias no servidos por aviones y donde la infraestructura permite velocidades superiores a la de buses – como Santiago a Chillán, el ferrocarril podría competir ventajosamente con buses que pagan peaje en carreteras concesionadas, si se toman en consideración externalidades relacionadas con congestión, contaminación del medio ambiente, accidentabilidad, todos ellos en el entorno de los centros urbanos. El Panel visualiza cierto desarrollo durante el horizonte, en el transporte ferroviario de pasajeros que demandan servicios suburbanos en torno a Santiago y Valparaíso. Este deberá darse dentro de un marco de integración multimodal, que se haga cargo de la fuerte competencia de buses existente. En servicios como Metrotrén y Merval, pueden darse, además de las externalidades mencionadas, ahorros fiscales relacionados con menores costos de inversión y mantenimiento de vías urbanas, por menor tráfico vehicular.

En EFE los servicios de carga y pasajeros compiten por el uso de la vía, la que constituye su recurso escaso. La empresa por razones culturales internas y por consideraciones políticas externas, ha privilegiado en el pasado los servicios de pasajeros por sobre los de carga. El corregir estos sesgos requerirá cambios importantes en la organización y en su entorno.

1. Condiciones para el desarrollo del modo ferroviario

El panel considera que el desarrollo potencial del transporte ferroviario, sólo se podrá dar en el contexto de una planificación integral y multimodal del transporte, de acuerdo a los requerimientos del crecimiento nacional. Esa planificación la deben desarrollar organismos públicos y tomará la forma de políticas de transporte que definan claramente los criterios económicos y sociales que orientarán la inversión estatal y las políticas de subsidios que se aplicarán. Estos planes proporcionarán el marco que orientará las decisiones de los inversionistas privados.

Hoy no existe la institucionalidad ni los instrumentos necesarios para llevar a cabo dicha planificación. Las siguientes recomendaciones del panel se orientan a hacer posible la formulación y permanente actualización de planes que orienten la inversión pública y privada de acuerdo a evaluaciones económicas y sociales de alta calidad, y que minimicen el impacto de sesgos culturales institucionales, de preferencias políticas locales y de visiones futuras demasiado remotas.

- El panel recomienda mejorar la evaluación económica y social del ferrocarril y hacerla conjuntamente con el transporte en general. Los casos de evaluaciones desintegradas, realizadas bajo hipótesis demasiado optimistas, generaron en el pasado reciente proyectos deficientes, que condujeron a sobre-inversión y a bajas rentabilidades con graves consecuencias financieras para EFE y para el Estado.
- El panel piensa que una evaluación social de las ventajas del ferrocarril, indicaría la conveniencia de incentivar mayor inversión en transporte ferroviario de carga. Esta inversión no sería estructural sino marginal. La evaluación permitiría incorporar aspectos como congestión carretera y urbana y costos de mantención de vías y calles, impactos al medio ambiente y accidentabilidad. Un tren puede reemplazar a 60 u 80 camiones, disminuyendo los costos asociados a sus externalidades negativas.
- La evaluación ínter modal integrada del transporte ferroviario y carretero no se ha hecho. Deberá existir una autoridad o instrumentos de planificación gubernamental que esté condiciones de diseñar alternativas y de evaluar económica y socialmente sus beneficios y costos. Deberá tomar en consideración todos los modos de transporte (también aéreo y marítimo) y las interacciones entre ellos, de manera de orientar las inversiones de todos los actores públicos y privados. Esta autoridad deberá contar con recursos humanos altamente calificados que permitan superar deficiencias observadas en el pasado como son la sobre-estimación de demandas, integraciones ínter modales no materializables o el financiamiento de obras de vialidad urbana con cargo a recursos destinados a transporte ferroviario urbano.

En EFE el riel y el transporte de pasajeros están prácticamente integrados verticalmente. Las políticas de la empresa privilegian a pasajeros sobre carga y condicionan el uso de la vía y la inversión en ella. Por otra parte las políticas públicas privilegian lo vial por sobre el riel tanto en transporte interurbano como suburbano. Se da así el caso de políticas aparentemente contradictorias que deben subsanarse a futuro.

2. Recomendaciones orientadas a implementar planificación integrada del transporte

2.1 El Panel sugiere las siguientes alternativas para implementar la planificación del transporte nacional.

- a. Desarrollar la planificación del transporte interurbano – carga y pasajeros - en el Ministerio de Obras Públicas y la planificación del transporte urbano y suburbano en el Ministerio de Transporte. Crear un Comité Interministerial de Coordinación de Transporte que integre las políticas y decisiones relativas al transporte con perspectiva global. A este se podrán integrar otros ministerios de acuerdo a necesidades específicas.
- b. Concentrar toda la planificación y formulación de políticas de transporte en un Comité Interministerial de Transporte con poder de decisión. Este Comité deberá contar con equipos profesionales de alta capacidad profesional, y sus miembros deben ser seleccionados considerando su orientación sistémica, estratégica e integradora.

- 2.2 Incorporar a la comunidad a las decisiones de transporte, ya que afectan fuertemente la calidad de vida de los ciudadanos. La población, junto con exigir mejor rendición de cuentas, deberá entender los costos alternativos asociados a la asignación de recursos públicos. La necesidad de optar entre ferrocarril, pavimentación urbana u hospitales debe ser entendida y aceptada por la comunidad y asumida por sus representantes. Por ello es deseable que los gobiernos nacional, regionales y locales participen, contribuyan y rindan cuenta, respecto a su participación en decisiones de financiamiento de infraestructura. El Panel recomienda crear una oficina encargada de incentivar la participación ciudadana en el diseño y formulación de políticas de transporte. Esta podría estar vinculada al Comité Interministerial de Transporte .
- 2.3 Al existir actores en transportes con objetivos e intereses divergentes, se hace necesario un organismo de características similares a una superintendencia, que regule el funcionamiento del modo ferroviario, que dirima conflictos entre los actores ferroviarios y asegure el cumplimiento de contratos. Esta deberá tener las atribuciones necesarias para resolver en primera instancia eventuales conflictos entre pasajeros y sus portadores, entre portadores de carga y de pasajeros, entre portadores y la empresa dueña del Riel, o entre esas empresas y la comunidad.
- 2.4 El Panel recomienda que todos los casos en que se soliciten subsidios, se lleve a cabo una re-evaluación económica y social, realizada por un agente independiente, de manera de asegurar que los montos asignados se justifican. Ello contribuirá a evitar sesgos y neutralizar el optimismo excesivo de los actores involucrados.

3. Recomendaciones a la Gestión en EFE

3.1 Aspectos financieros

El principal problema de EFE y del Estado respecto a EFE es financiero, y es muy difícil de manejar. Tiene un déficit operacional creciente que no podrá revertir durante el horizonte considerado. Los ingresos proyectados en el negocio pasajeros seguirán siendo muy inferiores a los contemplados cuando se hicieron las inversiones. Esto se ha traducido en una deuda que seguirá creciendo en los próximos años. No se ve como la empresa pueda pagar sus obligaciones en el horizonte considerado.

En la proyección del BIRF, antecedente para el trabajo del Panel, parece imposible que la empresa pueda revertir un déficit operacional que dura más de 5 años. El resultado operacional del 2006 fue negativo en US\$ 61 millones, crecería a US\$ 92 millones en 2007 y podría llegar a US\$ 104 millones en 2010. En el 2006 tuvo flujos operacionales que fueron negativos en más de US\$ 32 millones, cifra que no incluye la depreciación, y para el 2010 subirían a US\$ 75 millones. Estas cifras no dan lugar a optimismo.

El total de la deuda alcanzó a diciembre de 2006 a US\$ 1.039 millones, lo que se proyecta en desembolsos a cargo fiscal de US\$ 45 millones al año.

En consideración a la situación y circunstancias descritas, el Panel recomienda traspasar al Estado toda la deuda de EFE y vender activos para los cuales no se prevé uso ferroviario en el horizonte considerado.

3.2 Gestión de Ingresos

Como todos los negocios de EFE operan en mercados altamente competitivos, el Panel piensa que resuelto el problema de la deuda, la empresa debe concentrarse en aumentar sus ingresos, en contener o disminuir sus costos, y en aumentar su eficiencia operacional. Para ello debe mejorar su organización y orientarla a gestionar buscando mejorar sus resultados.

EFE carece de una gestión orientada a competir. El que desarrolle funciones normativas y regulatorias distraen a sus directivos e impide que su administración se focalicen en la buena atención a sus clientes, en la efectividad operacional, y en la rentabilidad económica. El Panel recomienda devolver todas las funciones normativas y regulatorias al MTT.

EFE no estará en condiciones de aumentar sus tarifas, por cuanto la competencia en todos sus mercados no lo permitiría. Otra forma de aumentar sus ingresos es justificar mayores subsidios. El panel considera que esta vía no es promisoría por las siguientes razones:

a. Todos los servicios de pasajeros de EFE tienen resultado operacional negativo y ya están siendo subsidiados. En algunos servicios, se han estimado subsidios implícitos superiores a los US\$ 50 por viaje. En Biovías hay un subsidio implícito de US\$ 0,41 por pasajero-kilómetro.

b. Cualquier aumento en los subsidios tendría que fundamentarse en una cuidadosa evaluación económica y social. Los casos que justifican subsidio son los siguientes:

- Subsidios operacionales a servicios de pasajeros por razones sociales. Sin embargo allí donde hay competencia, hace sentido subsidiar al cliente final - el pasajero, permitiéndole optar por el modo mas conveniente. Es probable que este prefiera el bus en la mayor parte de los casos.
- Subsidiar a servicios de carga allí donde la alternativa al riel son carreteras públicas o vías urbanas no concesionadas, con alto costo de inversión o de mantención de cargo fiscal.
- Allí donde el ferrocarril permite reducir costos asociados a externalidades negativas del tráfico vial de camiones, buses y automóviles como son los de congestión, contaminación ambiental, accidentabilidad.

El panel piensa que las condiciones para negociar aumentos de subsidios durante el horizonte considerado sólo podrían darse en el caso de accesos a los puertos de la 8ª Región y en las zonas de expansión urbana de la Región Metropolitana.

El Panel recomienda así mismo, fortalecer la gestión comercial de la empresa, buscando agresivamente aumentar la venta de derechos de circulación por sus vías (slots) a empresas que hoy ocupan carreteras concesionadas, y ofrecer soluciones ferroviarias allí donde resulten socialmente atractivas.

3.3 Gestión de costos

Llama la atención que las proyecciones futuras de EFE asumen como rígidos los costos asociados a recursos humanos y gastos generales. El Panel recomienda desarrollar un programa intensivo de contención e incluso reducción de costos. Deben considerarse incluso el discontinuar servicios que no cubren sus costos operacionales (sin depreciación), la disminución de frecuencias, la reducción de servicios, la racionalización de dotaciones de explotación y administración y una eventual renegociación de servicios externalizados. Parece al Panel indispensable orientar a la organización hacia un permanente esfuerzo por reducir costos. Reconociendo que ello no es fácil en empresas y organismos públicos, es indispensable que las proyecciones de ingresos y gastos comprometan esfuerzos por parte de la Administración y el Directorio de EFE.

4. Nuevos Modelos de Negocio en EFE

El Panel recomienda crear nuevos modelos de negocio que permitan implementar nuevas políticas de transporte ferroviario. Para ello puede ser necesario modificar la legislación ferroviaria vigente y la ley de EFE. Sin embargo antes de eso, es altamente deseable que los nuevos diseños avancen en las siguientes direcciones:

- 4.1 Estructurar una empresa “Riel” cuyo patrimonio será la ferrovía de EFE y su infraestructura asociada. Será una empresa del Estado que garantice un tratamiento equitativo hacia porteadores de carga o de pasajeros y también asegure que no se sacrificará la seguridad en beneficio de la rentabilidad. Esta empresa venderá “slots” – es decir derechos a vía programables - a porteadores mediante contratos de largo plazo. Gestionará sus tráficos de manera de maximizar su valor para el Estado y no podrá discriminar entre clientes. La empresa “Riel” establecerá tarifas de acuerdo a las prestaciones que contrate con cada porteador. Esta empresa cobrará el costo total por derecho de uso de “slots” y las tarifas se basarán en claros criterios económicos y de gestión. Esta empresa no recibirá subsidios operacionales ni de inversión. Una empresa de estas características, previamente saneada en lo financiero, debiera estar en condiciones de formular proyectos, endeudarse a largo plazo y asociarse para hacer las inversiones que considere necesarias.
- 4.2 Estructurar empresas de Porteadores de pasajeros o de carga. Las de pasajeros se modelarán en base a Merval. Inicialmente las de pasajeros serán filiales de EFE, pero el Panel recomienda que esos servicios sean concesionados, y que se establezca para ello en un plazo máximo, el que podría ser de cuatro años. El dar plazo a la concesión, imprimirá velocidad a la implementación de sistemas de información, sistemas de costos y de rendición de cuentas, y a la vez que impulsará el cambio cultural. A futuro podrán abrirse concesiones a nuevos porteadores de carga. Todas las empresas porteadoras, pagarán los costos totales del servicio proporcionado por “Riel”.

- 4.3 Para administrar las concesiones, se recomienda crear una entidad independiente - la “Administradora de Concesiones Ferroviarias”. Esta no podrá proporcionar servicios de pasajeros o de carga para evitar conflictos de interés.

5. Gestión Superior y Control en EFE

Todas las empresas que gestionen patrimonio público deben tener sistemas de información, contables y de costos que aseguren buena gestión y accountability hacia la comunidad. En el caso de EFE y sus sucesoras y filiales, compete al SEP asegurar que ello ocurra.

El Panel recomienda que SEP, institución encargada de evaluar el cumplimiento de las estrategias y controlar la gestión de EFE, focalice su control en los siguientes aspectos.

- Extremar el énfasis en mejorar los resultados económicos.
- Evaluar anualmente el avance y cumplimiento de las acciones estratégicas que se recomiendan
- Fortalecer el control de gestión financiero y operacional de EFE y de sus empresas filiales. Sus estados financieros deberán estar sujetos a la supervisión de la SVS, y se debe dar total transparencia a las transferencias desde y hacia organismos públicos.
- Incentivar el cambio hacia una cultura comercial, orientada a mejorar el servicio a clientes, a atraer nuevos clientes y evitar que los actuales trasladen su demanda a la competencia.
- Asegurar que EFE, sus sucesoras y filiales se dirijan y administren de acuerdo a normas establecidos para las Sociedades Anónimas. Esto significa separar los roles del directorio de los de la administración y los de la junta de accionistas. Deben contar con directores independientes. de manera de asegurar una adecuada regulación de conflictos de interés.
- Asegurar que todas las relaciones de estas empresas con sus trabajadores se rijan por las normas del código del trabajo.
- Velar por que nuevas decisiones de inversión en servicios de pasajeros se adopten sólo una vez que la integración multimodal se haya traducido en normas, licitaciones y contratos.
- Incorporar directores independientes con amplia experiencia en gestión, algunos de los cuales deben mostrar trayectoria en el sector privado.

Comentario final

El Panel desea poner énfasis en la conveniencia de abordar integralmente y con sentido de urgencia sus propuestas. Ellas requerirán comprensión por parte de las comunidades involucradas y el apoyo sostenido a lo largo del tiempo por parte de las autoridades.