



Se autoriza la reproducción del contenido con la cita: Boletín FAL # 164, CEPAL
2000

Año XXIV - Edición n° 164, abril

LA PRIVATIZACIÓN FERROVIARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN ANÁLISIS

La privatización ferroviaria latinoamericana ha logrado alcances importantes, puesto que la situación resultante es mejor a la que se habría producido bajo la gestión y operación por parte de las administraciones estatales. En general, los volúmenes de tráfico han aumentado, aunque con mucha variación entre casos, las subvenciones gubernamentales han disminuido y los índices de productividad se han elevado. Sin embargo, la privatización ferroviaria en América Latina no ha constituido un éxito total, debido a determinadas características de los modelos de privatización adoptados y al entorno del sector transporte dentro del cual los ferrocarriles deben competir.

Para mayor información sobre este tema, sírvase contactar a: Ian Thomson, correo electrónico ithomson@eclac.cl

AMÉRICA LATINA LIDERA EL MUNDO EN DESARROLLO EN MATERIA DE PRIVATIZACIÓN FERROVIARIA

La situación de América del Norte. No todos los países o regiones han demostrado el mismo entusiasmo por la administración privada de los ferrocarriles. En diversos países, tanto de América Latina como del resto del mundo, los ferrocarriles surgieron como iniciativas privadas, normalmente amparadas por concesiones gubernamentales. Sin embargo, únicamente en los Estados Unidos la administración privada ha permanecido invariable, aunque en los años setenta el gobierno de Carter asumió el control transitorio del Ferrocarril *Penn Central*, para asegurar que los servicios de esa empresa efectivamente quebrada no se paralizasen, y desde hace casi 30 años, los trenes interurbanos de pasajeros de ese país son operados por *Amtrak*, una empresa federal.

Todos los trenes de carga en América del Norte ya son operados por empresas privadas. En Canadá, las acciones de la anteriormente estatal *Canadian National* fueron rematadas a inversionistas privados a fines de 1995, mientras que, en México, el proceso de privatización de los servicios ferroviarios prácticamente se completó a fines de 1999. En cuanto a la infraestructura, solamente el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, que el gobierno separó del **Ferrocarril del Sureste** antes de licitar éste, permanecerá bajo la administración de una empresa paraestatal.

La situación de América Central y el Caribe. En los países de América Central y el Caribe (excepto el caso de Cuba), el destino de los ferrocarriles se debate entre su desaparición bajo la

administración pública o su subsistencia bajo la iniciativa privada. Por la obsolescencia tecnológica de una gran parte de las vías y equipos, la topografía accidentada y la extensión limitada de las redes, la desaparición a veces se perfila como el destino más probable, a ejemplo de lo ya ha ocurrido en Nicaragua y Trinidad y Tabago. En Costa Rica, donde hasta hace poco el ferrocarril había recibido una conservación y actualización bastante adecuadas, el gobierno lo paralizó, con miras a licitarlo posteriormente. La paralización sucedió también en Guatemala, pero allí el gobierno, en un plazo relativamente reducido, logró licitarlo con éxito, a pesar de que el ferrocarril guatemalteco presenta desafíos bastante más inquietantes para el concesionario que el ferrocarril costarricense. En El Salvador, el Estado sigue operando el ferrocarril, aunque con poco movimiento, su futuro en el mediano plazo dependería del restablecimiento de la conexión con Guatemala. El ferrocarril transístmico panameño está siendo modernizado, bajo la concesión de una empresa de capitales estadounidenses.

El caso de América del Sur. En América del Sur la situación de los ferrocarriles es más alentadora, ya que las mayores dimensiones territoriales de los países, las redes más extensas y, una obsolescencia tecnológica menos avanzada, hacen menos probable su desaparición. Descontando el caso excepcional de Guayana (donde nunca existió una red ferroviaria propiamente tal), ningún sistema ferroviario nacional sudamericano ha sido definitivamente clausurado, pero algunos, como los de Ecuador y Paraguay, se ven amenazados.

En la gran mayoría del continente sudamericano, la opción elegida ha sido la privatización y es Sudamérica, conjuntamente con Australasia, el continente que, después de América del Norte, donde más progreso se ha hecho en esa área. Aun en Europa, únicamente en Gran Bretaña se ha concluido la privatización ferroviaria, y en la gran mayoría de los países del viejo continente apenas se ha iniciado el proceso; en África, el progreso aún ha sido muy limitado, y más restringido todavía en Asia.

LA PRIVATIZACIÓN DE LOS FERROCARRILES Y DE LAS CARRETERAS: UNA DIFERENCIA DE ENFOQUE

Se vende el derecho de usar las vías férreas. Como se observará más adelante, hay más de una manera de privatizar un ferrocarril. Sin embargo, muchas de ellas comparten una característica importante, es decir, el concesionario debe efectuar un pago al gobierno por el derecho de ocupar la infraestructura ferroviaria. Frecuentemente, la concesión se adjudica al postulante que ofrezca la mayor suma de dinero por ese derecho, siempre que además se comprometa a invertir montos preestablecidos en las vías o material rodante. A modo de ejemplo, en el caso argentino, el sistema de concesionamiento consistió básicamente en el pago de un canon anual por la concesión, la entrega de material de tracción y rodante en arrendamiento, y compromisos de inversiones. En el caso peruano, la oferta ganadora fue entregada por un consorcio que ofreció pagar al Estado un 33.375% de su facturación por venta de derechos de uso de vías (a empresas operadoras).

No se vende el derecho de usar las vías carreteras. Mientras los gobiernos esperan captar dinero con la privatización de los ferrocarriles, en el caso de las carreteras, sus objetivos tienen una orientación distinta. Dan un mayor énfasis al fomento económico y al progreso social, sin que existan pagos netos significativos al Estado. A modo de ejemplo, el Gobierno chileno fija como objetivos de su programa de concesionamiento de carreteras: (i) la captación de recursos privados; (ii) la externalización de la producción y gestión; (iii) la optimización de la eficiencia, y; (iv) la liberalización de recursos públicos. Se definieron estructuras tarifarias convenientes para los usuarios,

equilibrando a la vez los montos globales de los pagos al Estado (por algunos tramos concesionados) con los subsidios otorgados (por otros tramos), la administración pública no contempla lucrar con el proceso. Es decir, referente a los ferrocarriles, los objetivos son mejorar la infraestructura y los servicios y beneficiar financieramente al gobierno, mientras que en el caso de las carreteras, se busca mejorar la infraestructura y beneficiar financieramente a sus usuarios.

Las consecuencias. En esta instancia, no cabe explicar la justificación de esa diferencia de orientación. Sin embargo, es evidente que aumenta los costos de las empresas concesionarias de ferrocarriles, las que tienen que solventarlos mediante el cobro de fletes superiores que los costos marginales de los servicios ofrecidos. En general, este fenómeno trae una serie de consecuencias desafortunadas en términos de la eficiencia económica, que ya han sido analizados por la CEPAL, en otras oportunidades.

En otras latitudes, en el caso británico, las empresas concesionarias típicamente reciben subsidios del gobierno durante los primeros años, los que bajan anualmente en valor y frecuentemente se transforman en canon antes de llegar al fin de la concesión. Allí se debate si esto es conveniente, y gana cada vez más adherentes la opinión que debería ser el público usuario o la comunidad en general que reciba los beneficios, más bien que los cofres gubernamentales.

LA SEPARACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS VÍAS DE LA OPERACIÓN DE LOS TRENES

El modelo con que se inició la privatización ferroviaria latinoamericana. En América Latina se han aplicado diferentes modelos de privatización. En 1989, Colombia inauguró el proceso privatizador, considerando la separación de la administración de la infraestructura de la operación de los servicios. Como tal, la infraestructura permanecería en manos de la empresa estatal **Ferrovías**, mientras que la **Sociedad Colombiana de Transporte Ferroviario**, una sociedad mixta de los sectores privado y público, se encargaría de operar los trenes. El mismo modelo general ha sido empleado en Europa, inicialmente en Suecia, donde tanto las vías como la gran mayoría de los servicios permanecen en manos de diferentes empresas estatales, y, más definitivamente, en Gran Bretaña, donde todas las empresas son privadas. En estos dos países europeos, en principio, ese modelo ha funcionado bastante bien, aunque no tan bien en algunos aspectos de su aplicación. En el caso británico su implantación ha coincidido con un aumento muy significativo en los volúmenes transportados de pasajeros y cargas, lo que ha provocado algunas críticas dirigidas (o, a lo menos, que deberían dirigirse) a características particulares de la aplicación del modelo, más bien que al modelo propiamente tal.

Resultados desalentadores. Pero en Colombia no dio buenos resultados, debido en parte a que Ferrovías no logró rehabilitar o conservar adecuadamente las vías, y parcialmente a factores intrínsecos, como la topografía frecuentemente bastante accidentada del país y la trocha muy angosta (de tres pies) de las vías. Luego, en Colombia se efectuó una revisión conceptual de la privatización ferroviaria, dividiendo el sistema en una red del Atlántico y otra del Pacífico, concesiones integrales (comprendiendo tanto la infraestructura como las operaciones, admitiéndose también la operación por parte de terceros) de las cuales fueron licitadas y adjudicadas. Sin embargo, sin contar instancias excepcionales, como los trenes operados en el norte del país por la **Drummond Mining Corporation**, una empresa minera de carbón, y una operación turística a vapor en la zona de Santafé de Bogotá, aún no ha resurgido el transporte ferroviario en Colombia.

Casos en que es apropiado el modelo de separación. Quizás por los resultados mediocres logrados con el modelo de separación en Colombia, éste no ha proliferado en otros países de la región. Sin embargo, dicho modelo posee distintas ventajas importantes, especialmente para situaciones en que empresas productivas dependen críticamente del transporte ferroviario. En tales casos, la empresa ferroviaria podría subir sus fletes hasta internalizar a favor de sí misma todas las utilidades de la empresa productiva, o hasta el punto en que ésta se mantuviera indiferente entre el uso del transporte ferroviario o el carretero. Tal situación ocurrió en el Perú, particularmente en el caso del Ferrocarril del Centro (FCC), una división operacional de la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENAFER), que atendía la empresa minera estatal Centromin, ahora vendida a la empresa privada Doe Run. Si el FCC hubiera sido privatizado sin separación, la empresa ferroviaria privada podría haber cobrado a la empresa minera los fletes más altos posibles, sin perder el tráfico por desvío a los camiones o cierre de las operaciones mineras. Por otra parte, si la infraestructura ferroviaria fuera administrada por un concesionario que vendiera derecho de vías a una o más entidades operadoras, entonces si a Centromin o Doe Run no estuvieran conformes con los fletes cobrados, le quedaría la opción de operar sus propios trenes o pedir a otra operadora ferroviaria que lo hiciera, pagando peajes a la administradora de las vías.

Por tanto, en el Perú, finalmente se adoptó una variante del modelo inicialmente preferido en Colombia, la que tiene características singulares en el caso peruano, puesto que (hasta el momento) las diferentes líneas son operadas exclusivamente por empresas que también forman parte del consorcio al que se adjudicó la concesión de administración de la infraestructura. (Por otra parte, se admiten también otras operadoras que eventualmente pudieran presentarse.) Todavía es demasiado temprano para poder evaluar su desempeño en el caso peruano. Seguramente enfrentará algunos obstáculos difíciles de resolverse, que otra vez no tienen que ver con el modelo propiamente tal, sino con el entorno del sector transporte peruano, como la escasez de tráfico en el **Ferrocarril del Sur** y la institucionalidad del sector camionero con que compete, tema que se abordará en mayor detalle más adelante.

Un modelo híbrido en dificultades. En el centro/sur de Chile, se aplica un modelo híbrido que en parte se parece al anglosueco, en el caso de las líneas principales, donde la infraestructura es administrada por **Ferrocarriles del Estado (EFE)**, que opera trenes para pasajeros y vende derechos de uso de vías a la empresa privada **Ferrocarril del Pacífico (FdP)**. Pero el modelo surcentro chileno también posee algunas características de una concesión integral en los ramales, donde la empresa operadora también se encarga de administrar la infraestructura. En este caso particular chileno, la privatización tampoco está dando resultados satisfactorios. Por ejemplo, los peajes pagados por la FdP se destinan parcialmente a solventar los costos de los trenes de pasajeros y de la administración de EFE, más bien que a proyectos o programas que favorezcan directamente a la FdP. El gobierno paga una bonificación por cada tonelada-km transportada por ferrocarril, con el fin de compensar un subsidio implícito recibido por el sector camionero; sin embargo, no la recibe la FdP sino EFE, sin que existan garantías que EFE la desembolse en proyectos que favoreciesen a la FdP. En los cinco años desde la privatización del servicio de transporte de cargas, FdP nunca ha obtenido retornos sobre capital que sean comercialmente adecuados.

En el caso del Ferrocarril de Tehuantepec se aplica el modelo anglosueco, con resultados que aún es demasiado temprano para poder evaluar. En principio, este modelo es indicado en el caso tehuantepequense, por permitir que la empresa estatal administradora de las vías aplique peajes que reflejen el costo marginal por uso de vías. Los ingresos generados por estos peajes a costo marginal

no serán suficientes como para cubrir los costos fijos de la conservación de las vías, los que podrán ser financiados por un subsidio estatal a la empresa administradora.

Críticas, justificadas e injustificadas. No cabe duda que a los ejecutivos de las empresas operadoras de los trenes, no les gusta el modelo anglosueco, en parte por que tiende a restringir sus propias utilidades, y parcialmente a raíz de que posee algunas características intrínsecas inconvenientes. Evidentemente, dichos ejecutivos prefieren tener bajo su control la conservación de las vías. En el caso colombiano, una inadecuada conservación socavó este modelo de privatización, y hay indicios que en los casos chileno y el tehuantepequense la misma situación se podría estar produciendo. Algunos de esos ejecutivos consideran que este modelo dificulta bastante la obtención de buenas tasas de retorno por parte de las operadoras, las que no podrán subir excesivamente los fletes a clientes parcialmente cautivos al transporte ferroviario (porque, si lo hicieran, ingresaría otra operadora).

Por otra parte, consideremos un caso en que la empresa operadora se esfuerza para atraer nuevos clientes al ferrocarril, ofreciéndoles fletes no rentables en el corto plazo en la espera que, una vez que el cliente esté seguro de las bondades del transporte ferroviario, más adelante los podrá subir y convertir el tráfico en un negocio rentable. Si consigue hacer esto, la empresa administradora de las vías podría simplemente subirle sus peajes e internalizar el excedente. Esto constituiría un desaliento a la búsqueda de nuevos clientes para el ferrocarril. Sin embargo, solamente podría hacerlo si la estructura de peajes permitiese discriminar entre tráficos, y normalmente lo permite.

En Suecia, uno de los objetivos del modelo era crear una igualdad de condiciones entre el transporte ferroviario y el carretero, pues a ningún gobierno se le ocurriría licitar, como paquete integral, la administración de una carretera con la operación de todos los servicios conexos. Pero este último constituye el modelo de privatización ferroviaria más frecuentemente encontrado en América Latina, en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia (en segunda la instancia), Chile (norte), Guatemala y México (sin contar los sectores de Tehuantepec y del Valle de México).

EL MODELO DE CONCESIÓN INTEGRAL

El modelo integral se critica en el país de su mayor aplicación. Mediante el modelo integral tanto la administración de la infraestructura como la operación de los trenes permanecen en manos de una sola empresa. Este modelo es efectivamente el único que se aplica en los Estados Unidos, donde las críticas en su contra, por el poder económico que coloca en manos de las empresas ferroviarias vis-a-vis sus clientes más cautivos al transporte ferroviario, han aumentado junto con la fusión de empresas ferroviarias. En los Estados Unidos, donde el transporte ferroviario es hoy en día dominado por cinco grandes megaporteadores, en 1999, un grupo de senadores, algunos del partido Republicano y otros Demócratas, presentó un proyecto de ley (*Railroad Competition and Service Improvement Act*) que introduciría un mayor grado de transparencia en las negociaciones entre clientes y empresas ferroviarias que gocen de ciertos poderes monopólicos y fomentaría una mayor competencia en terminales.

El modelo latinoamericano predominante. Este mismo modelo integral también predomina en América Latina, donde consiste normalmente en una concesión, comprendiendo tanto la administración de las vías como la operación de los trenes, por un período que fluctúa entre 30 y 50 años.

Excepcionalmente, como en el caso de **Ferronor**, una empresa chilena, el ferrocarril fue vendido. La venta de un ferrocarril por parte de un gobierno no es común, especialmente en casos, como de **Ferronor**, en que el ferrocarril tiene alguna importancia estratégica. El caso de Ferronor comprueba la dificultad de compatibilizar la venta con la retención del valor estratégico de un ferrocarril. **Ferronor** ha logrado un éxito significativo en atraer al ferrocarril tráfico específicos transportados masivamente, pero, por otra parte, ha dejado inutilizados grandes tramos de su ruta principal longitudinal.

Cuadro 1: tráfico de cargas de los ferrocarriles argentinos, 1965-1998

Año	Ton-km en 10 ⁶
1965	14 186
1975	10 659
1984	9 104
1991	7 880
1998	9 835

Fuente: propia, sobre la base de datos publicados en: (i) *Railway Directory and Yearbook, 1987*; (ii) revista *Realidad Ferroviaria*, edición de enero/febrero de 1999; *Política ferroviaria 1979-1981*, Ministerio de Economía; (iv) *Rail Business Report 1996*, y; (v) Anual Estadístico de ALAF, 1972.

Más tráfico que rentabilidad. La privatización por concesionamiento integral tampoco ha rendido resultados inmejorables. En casos importantes, los volúmenes transportados han subido, pero esto no siempre ha estado acompañado por una buena rentabilidad. El FCALP, o **Ferrocarril Arica a La Paz** (sección chilena), arrendado, a partir de 1997 por un período de 25 años, a un consorcio compuesto principalmente de intereses bolivianos, esperaba transportar, en 1999, 360 000 toneladas, superior en más de 10% que su máximo anterior. Por una buena programación, lo contemplaba hacer con una flota de tracción reducida en un 30% (por el arriendo de máquinas a otras empresas) y con una fuerza laboral rebajada en un 84% (por una política audaz de outsourcing), pero no parece haber logrado retornos comercialmente adecuados.

En Argentina las empresas ferroviarias se quejan también de una baja rentabilidad, lo que es difícil de confirmar por la falta de divulgación de informaciones contables. En ese país, la privatización ha logrado invertir una decadencia de largo plazo en los volúmenes de tráfico. Véase el cuadro 1. Las cifras de este cuadro presentan una interrogante, o sea: ¿a qué se debe el aumento en los volúmenes? Una posible respuesta sería la iniciativa de las empresas privadas y el propio proceso de privatización, pero otra igualmente admisible es la incompetencia de la anterior empresa estatal **Ferrocarriles Argentinos**, o a la injerencia política en ella.

Se observa en el caso argentino diferencias muy marcadas entre el éxito de las distintas empresas, en lo que a los volúmenes de carga se refiere. Por ejemplo, la Ferrosur Roca logró triplicar los volúmenes transportados durante sus primeros siete años, mientras que la **Mesopotámico General Urquiza** apenas mantuvo el tráfico de su antecesor estatal.

Cuadro 2: tráfico de cargas de los la Red Ferroviaria Federal del Brasil,

y empresas privadas sucesores, 1983-1998

Año	Ton-km en 10 ⁶
1983	29 633
1984	33 540
1993	39 803
1995	36 388
1996	33 497
1998	39 077

Fuente: propia, a base de datos de RFFSA y Geipot.

En Brasil y México, a lo menos después de un período inicial, los volúmenes de tráfico han subido. Véase el cuadro 2. Lo mismo sucedió también en el caso de **Ferronor**. En algunos casos, como del FdP, se observa una reducción en los volúmenes transportados en el período inmediatamente posterior a la privatización, que se debe al enfoque de la atención en la reducción de costos, más bien que en el aumento de la demanda. En general, en el corto plazo es más fácil para los flamantes gerentes rebajar los costos que hacer subir la demanda. Esta orientación no es necesariamente la más indicada, tomando en cuenta la importancia de los costos fijos en la economía del transporte ferroviario, que convierte el ferrocarril en un medio de transporte masivo. A veces, si no hay grandes cantidades a transportar, sean de carga o de pasajeros, es difícil justificar la operación de un ferrocarril.

Otro ferrocarril que transporta tonelajes nunca antes igualados es de la **Empresa Ferroviaria Oriental boliviano (FCO)**, adjudicada a un consorcio compuesto de intereses chilenos. En 1998, el FCO transportó 1 102 millones de toneladas, más de 40% superior que en 1994, el año anterior a su licitación. La productividad laboral había subido en un 248%. Este caso es excepcional por la inexistencia de una carretera sobre el eje de su ruta principal, hacia la frontera con Brasil, y el FCO constituye, muy probablemente, la empresa más rentable en América Latina y, posiblemente, en el mundo entero, a pesar de que casi una cuarta parte de su tráfico es de pasajeros. En un entorno como el del FCO, la empresa puede traspasar a los usuarios los costos fijos del ferrocarril, lo que está fuera del alcance de los ferrocarriles sin clientes efectivamente cautivos.

La raíz de las mejoras en productividad. En casi todos los casos de concesionamiento (o venta) integral, la productividad, especialmente de la mano de obra, ha mejorado, en hasta un 750%. Estos logros se deben en parte a reducciones en la fuerza laboral al tamaño realmente necesario para operar el ferrocarril, pero también influyen otros factores. Por ejemplo, en el caso argentino, la supresión de los trenes interurbanos para pasajeros liberó cantidades considerables de mano de obra, o, como en la instancia del FCALP, un mayor uso del outsourcing. Contribuye también a la mayor productividad laboral la tendencia de concentrar los recursos en los tráficos más intensivos, y de abandonar los considerados marginales. Esto sucedió en el caso de Ferronor, que, en sus últimos años de administración estatal, negoció contratos a fletes muy poco superiores a los costos marginales correspondientes. Una vez que asumieron los nuevos dueños privados, estos contratos no se renovaron.

Es claro que las mejoras en productividad no se deben solamente a una mejora de la

administración por parte de las empresas, sino también a factores como el abandono de los tráficós más intensivos en la utilización de recursos como la mano de obra. Los mismos factores además contribuyen a explicar las reducciones en, o al término de las subvenciones gubernamentales.

El difícil mercado de la carga general. Es evidente que varias empresas ferroviarias han tenido dificultades en competir en el mercado de la carga general que, en América Latina es habitualmente transportada en contenedores, y cuya rentabilidad es frecuentemente marginal. Las empresas ferroviarias típicamente llevan costos fijos relativamente importantes, relacionados con factores como la administración, la parte del mantenimiento de la vía que no dependen del número de trenes que circulan, los sistemas de señalización, etc. Por lo tanto, el cobro de fletes iguales a los costos marginales (o directos) del transporte les dejaría con sus costos fijos desfinanciados. Este problema se soluciona parcialmente por el modelo de separación, especialmente si la entidad administradora de la infraestructura es estatal, o si recibe una subvención estatal como contribución a sus costos fijos.

Las empresas concesionarias integrales pueden transportar carga general a fletes aceptables si las distancias son relativamente grandes y la infraestructura se encuentra en buenas condiciones, como entre México y los Estados Unidos, o si la infraestructura caminera en el mismo corredor es deficiente, como en la ruta entre Baquedano y Salta (compartida por el **Ferrocarril Antofagasta a Bolivia - FCAB, Ferronor** y el **General Belgrano**), entre Antofagasta y Bolivia del FCAB, o entre Santa Cruz de la Sierra y Quijarro, del FCO. El éxito depende también de la capacidad de gestión de la empresa en identificar mercados y explotarlos. Entre las empresas más dinámicas en este sentido se encuentra la argentina **Ferrosur Roca**.

En general, las empresas ferroviarias deben enfrentar la competencia de un sector camionero que no solamente paga por el uso de las carreteras, mediante peajes e impuestos sobre el combustible, montos inferiores al costo de ocupación de las mismas, sino también es institucionalmente fragmentado, con un bajo nivel de profesionalización. El alto grado de competencia entre operadores camioneros deprime los fletes, quizás a valores inferiores a los costos marginales a largo plazo. A pesar de esto, en los países latinoamericanos, los gremios camioneros se han mostrado más influyentes que las empresas ferroviarias en obtener favores de los gobiernos, por ejemplo los impuestos sobre el petróleo diesel. Estas consideraciones entorpecen la competitividad de las empresas ferroviarias en el mercado de la carga general.
