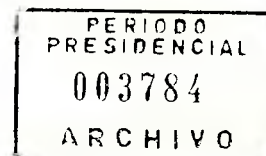


SANTIAGO, mayo 10 de 1991  
DRPI/SEGPRES/023/91

Señor  
Andrés Zaldívar L.  
Presidente del PDC  
Alameda 1460  
PRESENTE



Estimado camarada Presidente:

En cumplimiento de un acuerdo reciente del Consejo Nacional del Partido, reunido en forma extraordinaria, el que contó con la presencia del Ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, y del Gerente General de Corfo, Ernesto Tironi, cumpla con adjuntar a la presente:

1. Política del Gobierno en relación a CORFO; y
2. Política del Gobierno en relación a FF.CC.

Sugiero que, de ser posible, el Consejo Nacional considere ambas cuestiones en una próxima reunión, dándole prioridad al tratamiento de la política FF.CC. a fin de facilitar el envío a la brevedad del Proyecto de Ley respectivo para su consideración por parte del H. Congreso Nacional.

Sin otro particular, y esperando la acogida favorable de ambos proyectos, le saluda fraternalmente,

Ignacio Walker P.  
Jefe Div. de Relaciones Políticas  
e Institucionales

IW:mth  
Incls. lo citado

## I. POLITICA DE EMPRESAS CORFO

### 1. Considerando:

- a. Que el Programa Económico de la Concertación y del Gobierno se ha comprometido a dar **prioridad al gasto social** para así reducir la pobreza y las desigualdades sociales en Chile.
- b. Que se ha comprometido también a mantener los **equilibrios macroeconómicos fundamentales**, lo cual implica limitar el incremento del gasto y del endeudamiento público.
- c. Que el Gobierno desea impulsar un proceso de **modernización y desarrollo integrado** del país, del cual las empresas públicas no pueden quedarse al margen sin poner en peligro ese objetivo; y
- d. Que las **empresas públicas en poder de CORFO necesitan considerables inversiones** para mantenerse en funcionamiento o mejorar el nivel de sus servicios y su eficiencia, ya que los últimos años han sufrido una fuerte descapitalización con la consiguiente pérdida de competitividad.

### 2. El Gobierno ha propuesto, a través del Consejo de CORFO, lo siguiente :

- a. Abrir a la participación de inversionistas privados el capital accionario de las empresas indicadas en el Cuadro N° 1. El Consejo de la Corfo ha aprobado como punto tentativo, sujeto a revisión, los porcentajes que se señalan entre paréntesis en este cuadro.
- b. Las ventas de participación accionaria en dichas empresas procurarán vincularse, cuando sea pertinente, con la realización y financiamiento de nuevas inversiones por parte del socio privado. De este modo, se consigue el objetivo básico del Gobierno que es elevar la inversión, modernizar las empresas y desarrollar las regiones en que están localizadas sin elevar el gasto público en ellas sino lo contrario.
- c. En algunos casos podrán establecerse formas de asociación entre los inversionistas privados y el Estado que contemplen el derecho de los primeros a la administración de la empresa o, en otros, que se contemple una mayoría privada pero con determinadas obligaciones pre-establecidas a derechos especiales del Estado (Corfo)

como accionista minoritario.

- d. La política anterior de participación accionaria privada mayoritaria en el capital no regirá para las empresas de servicios sanitarios sino que en este caso la participación privada en nuevas inversiones en el sector se realizará por la vía de concesiones.
  - e. Esta política no afectará la situación laboral de los trabajadores, por cuanto éstos ya pertenecen a empresas que son sociedades anónimas (ver Cuadro N° 2). Por el contrario, ella les abre la posibilidad de participar como accionistas en sus empresas.
3. Las principales ventajas de esta política son:
- 1. Hacer crecer a las empresas.
  - 2. Contar con nuevos recursos para desarrollo de obras deseables para la ciudadanía.
  - 3. Crear más y mejores fuentes de trabajo.
  - 4. Crear oportunidad de inversiones para el sector privado, lo que significa elevar las inversiones y ayudar a mantener un crecimiento sostenido de la economía en beneficio de todo el país.

Por último, es necesario mencionar que, como se observa en el Cuadro 3, las filiales Corfo corresponden sólo al 30% del patrimonio contable público, sin considerar otras importantes empresas públicas.

**CUADRO N° 1 : PISOS DE PARTICIPACION ACCIONARIA DE CORFO**

<b>CLA.</b>	<b>EMPRESA</b>	
A	Empremar S.A.	( 65%)
A	Ema Ltda.	( 0%)
A	Ferronor S.A. <sup>1</sup>	(0% / 100%)
A	Transcontainer S.A.	( 51%)
B	Colbún S.A.	( 51%)
B	Edelaysen	( 51%)
B	Edelnor S.A.	( 51%)
B	Enacar S.A.	( 51%)
B	Transmarchilay Ltda.	
B	Empremar Sur	( 51%)
B	Carvile S.A.	( 51%)
B	Iscar S.A.	(100%)
B	Zofri	( 51%)
C	Metro S. A.	(100%)
D	Cotrisa S.A.	(100%)
D	Emos S.A.	AR
D	Esva S.A.	AR
D	Polla S.A.	(100%)
D	Sacor Ltda.	(100%)
D	Sasipa Ltda.	(100%)
D	E.O.S.R.	AR

---

<sup>1</sup>En este caso se seguirá la misma política que en la Empresa de FF.CC. del Estado.

**CUADRO N° 2 : PARTICIPACION EN EL PATRIMONIO FILIALES BASICAS**  
 (Al 31 de diciembre de 1990)

<b>Empresas</b>	<b>Particip. Corfo</b>	<b>Particip. Terceros</b>	<b>Identific. Terceros.</b>
Colbún S.A.	97.42%	2.58%	Privados
Cotrisa	90.00%	10.00%	Privados
Edelaysen S.A.	93.28%	6.72%	Privados
Edelnor S.A.	83.03%	16.97%	Privados
Emos S.A.	64.77%	35.23%	Fisco y otros.
Eskal S.A.	65.00%	35.00%	Fisco
Empresar S.A.	99.00%	1.00%	Fisco
Enacar S.A.	83.50%	16.50%	Privados
E.M.A. Ltda.	99.99%	0.01%	Otras filia- les Corfo
Ferronor S.A.	99.90%	0.10%	Fisco
Metro S.A.	72.00%	28.00%	Fisco
Polla S.A.	99.00%	1.00%	Fisco
Sacor Ltda.	99.99%	0.01%	Otras filia- les Corfo
Sasipa Ltda.	93.60%	6.40%	Otras filia- les Corfo
Transmarchilay Ltda.	96.10%	3.90%	Otras filia- les Corfo
Zofri S.A.	99.00%	1.00%	Fisco
Emp.Serv.Sanitarios (11)	99.00%	1.00%	Fisco

**CUADRO N° 3 : EMPRESAS DEL SECTOR PUBLICO(\*)**

		<b>Patrimonio (MM US\$)</b>		<b>Trabajadores N°</b>
<b>Minería</b>	Codelco	2.310		26.606
	Enami	211		3.189
	Enap	524		3.253
		<u>3.045</u>	47%	<u>33.048</u> 51%
<b>Transportes</b>	FF. del EE.	1.068		6.600
	Emporchi	255		1.640
	Correos	18		5.389
		<u>1.341</u>	21%	<u>13.629</u> 21%
<b>Corfo</b>	Sector Energía	799		7.181
	Transporte	384		3.030
	Obras Sanitarias	825		6.905
	Oros	38		618
		<u>2.046</u>	32%	<u>17.734</u> 28%
<b>TOTALES</b>		<b>6.432</b>	<b>100%</b>	<b>64.405</b> 100%

(\*) No se han considerado:

- . Casa de Moneda
- . Banco del Estado
- . Famae
- . Asmar
- . Enaer

## **II. LA EMPRESA DE LOS FERROCARRILES DEL ESTADO : SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS FUTURAS.**

La empresa de Ferrocarriles del Estado de Chile se encuentra en una grave situación que afecta de manera negativa su operación y compromete su viabilidad y, por ende, sus posibilidades de desarrollo futuro.

### **La política del régimen pasado.**

Esta grave situación ha sido consecuencia de las políticas que el régimen pasado aplicó en dicha empresa. Inicialmente, a partir de 1974, se impulsó un proceso de racionalización que, en la práctica, significó una drástica reducción de personal y de su nivel de actividad, sin que esto respondiera a un esfuerzo de modernización orientado a mejorar la eficiencia de la empresa.

Más gravitante aún para el futuro de la empresa resultó la aplicación desde 1979 de una política que, básicamente, consistió en retirarle el aporte fiscal que le permitía cubrir sus déficit, incluida la mantención de su infraestructura, pero sin actuar paralelamente sobre la política de transporte terrestre a fin de mantener ciertas condiciones básicas de equidad que permitiese una adecuada competencia que favoreciera el desarrollo armónico del ferrocarril con el modo carretero. Tampoco se dotó previamente a Ferrocarriles de la institucionalidad requerida para lograr un adecuado desarrollo empresarial, a través de facultades legales acordes con la necesidad de contar con la agilidad administrativa que le permitiera responder a las nuevas condiciones que se le fijaban para su funcionamiento en el mercado del transporte.

Ambas situaciones llevaron a la Empresa a endeudarse en el mercado financiero a fin de obtener los recursos necesarios para cubrir los gastos que demandaba su gestión operativa. En forma paralela, virtualmente se dejó de invertir en el mantenimiento de instalaciones y equipos, como una forma de generar una disponibilidad artificial de recursos para la operación, lo que al cabo de una década ha significado un serio deterioro de la infraestructura y equipos de la Empresa.

En 1979, la deuda financiera acumulada por la Empresa alcanzaba a US\$ 50 millones, llegando a un máximo de US\$ 128 millones en 1986. El 90% de tal incremento se debió a la imposibilidad de Ferrocarriles de cancelar los intereses devengados en el período como consecuencia de sus magros resultados operacionales. De allí que se recurriera a la venta de activos, que alcanzó a una suma equivalente a US\$ 100 millones, con lo cual se restructuró la deuda

amortizando capital, se pagaron intereses, se redujo su monto al equivalente a US\$ 88 millones a fines de 1989 y se les otorgó a los bancos comerciales acreedores el aval del Estado.

Este deterioro acelerado de la situación financiera de la Empresa ha venido acompañado por una caída sistemática de la demanda por sus servicios, debido principalmente a la sostenida disminución de los niveles de calidad, seguridad y confiabilidad de los mismos por el deterioro generalizado y creciente de su infraestructura (vías), material rodante (vagones de carga y pasajeros) y de tracción (locomotoras), sistemas de señalización y de comunicaciones. La caída de la demanda se ha producido especialmente en el servicio de transporte de pasajeros, mientras que en el de carga se ha llegado a un estancamiento en los volúmenes transportados, lo que en particular ha impedido obtener los excedentes potencialmente mayores que podría generar este tipo de operación.

#### **Competencia desleal del transporte carretero.**

Esta desmedrada situación de Ferrocarriles se ha visto agravada, de manera importante, por la desigual competencia que debe enfrentar respecto al transporte carretero, especialmente en lo relativo al transporte de carga. Ello se origina, en particular, por el incumplimiento de las normas que regulan los pesos por eje, con el consiguiente deterioro acelerado de la infraestructura vial; los altos niveles de morosidad de las deudas que buena parte de los dueños de camiones contrajeron con el Estado para la adquisición de vehículos, lo que, por las sucesivas renegociaciones o franco no pago de una parte de ellos, en la práctica ha significado una suerte de subsidio estatal; y la baja carga impositiva de buses y camiones, que no compensa los gastos de mantenimiento e inversión en carreteras que los mismos generan.

#### **Deuda Financiera.**

En 1990 y debido a que la Empresa no es capaz de generar excedentes a causa, principalmente, del lamentable estado en que se encuentran sus vías y equipos, el pasivo se ha vuelto a incrementar, llegando al equivalente a US\$ 94 millones. El 2 de enero de 1991 Ferrocarriles realizó un nuevo pago por concepto de rescate de bonos por una suma cercana a los \$ 1.200 millones y durante el resto del primer trimestre de 1991 tendrá que efectuar pagos correspondientes al servicio de su deuda por oros \$ 3.153 millones. El no poder realizar estos pagos con recursos propios le implicará un nuevo crecimiento de su pasivo.



## **Suspensión de servicios.**

Para ser consecuente con la gravedad de esta situación se consideró indispensable llevar a cabo una administración financiera austera que condujo a la insoslayable necesidad de suspender aquellos servicios de transporte de pasajeros que arrojaban las mayores pérdidas, lo cual como es sabido, ha provocado gran conmoción en las regiones afectadas.

## **Potencialidades y desarrollo futuro (rehabilitación y modernización).**

La dramática situación que vive la Empresa de Ferrocarriles no guarda relación con sus grandes y efectivas potencialidades, así como con las tendencias mundiales, que en la última década han revalorizado el rol de este modo de transporte, justificando la inversión de importantes sumas en su mantención y desarrollo en todos los países de Europa, Estados Unidos, Canadá y Japón.

En efecto, los sectores más dinámicos de la economía chilena anuncian importantes incrementos de producción en los próximos dos o tres años, particularmente en lo relativo a productos forestales y mineros, respecto a los cuales Ferrocarriles tiene una indudable ventaja comparativa frente al transporte carretero. El país debe hacer un esfuerzo importante de inversión para rehabilitar y modernizar su Empresa de Ferrocarriles, ya que, de no hacerlo, no sólo se deteriorará irreversiblemente y se arriesgará su futuro sino, más aún, se producirá un incremento del parque de camiones que marcará al transporte nacional por décadas, reduciendo la ya disminuida participación de Ferrocarriles en el movimiento de carga en el país. Ello prácticamente eliminará, de paso, el aprovechamiento de las ventajas que surgen de la integración entre distintos modos de transporte.

En consideración a todo esto, y reconociendo el rol fundamental que la Empresa de Ferrocarriles debe cumplir dentro del sistema de transporte terrestre nacional, el Gobierno ha decidido llevar a cabo de manera prioritaria una Política de Rehabilitación y Modernización de Ferrocarriles para los próximos años. Tal política tiene por objeto enfrentar de manera inmediata la solución de los problemas más apremiantes que entraban y deterioran progresivamente la operación de la Empresa y, al mismo tiempo, sentar bases sólidas para un desarrollo financieramente sano, económica y socialmente rentable de la Empresa en los años venideros.

No obstante tal prioridad, en la definición de esta política el Gobierno ha tenido que considerar la imposibilidad del Estado para asumir el pago total de la abultada deuda de la Empresa y simultáneamente apoyar su rehabilitación y modernización. Intentar hacerlo pondría en serio riesgo el plan de acción social del

Gobierno. Por ello, los esfuerzos financieros del Fisco en favor de la Empresa de Ferrocarriles se orientarán fundamentalmente, por un lado, al financiamiento de la contraparte de los créditos requeridos para el plan de rehabilitación y modernización y, por otro lado, a cubrir el programa de jubilaciones anticipadas que complementa dicho plan.

Como resultado de la aplicación de estas políticas, el Gobierno espera que EFE se transforme en una empresa eficiente y rentable, que asegure a la comunidad un servicio de pasajeros de larga distancia de buena calidad y que actúe como un factor competitivo respecto del servicio que prestan los buses. Al mismo tiempo, se espera que el ferrocarril pueda jugar un papel importante en el ordenamiento espacial de los grandes conglomerados urbanos favoreciendo la desconcentración por medio de eficientes servicios de transporte suburbano masivo. Finalmente, en el transporte de carga se espera que el ferrocarril pueda afrontar el enorme desafío que significa el crecimiento explosivo de ciertas demandas, especialmente en el sector forestal, con lo cual se evitarán o al menos se postergarán fuertes inversiones en carreteras, que de otro modo serían indispensables para impedir el estrangulamiento de sectores productivos claves para la economía y para las exportaciones.

#### **En qué consiste la política.**

La política definida por el Gobierno para dar cumplimiento a su objetivo de recuperar a la Empresa de Ferrocarriles del agudo y creciente deterioro en que se encuentra y de sentar las bases para su modernización y desarrollo tiene como fundamento la necesidad de abordar simultáneamente el conjunto de variables o factores que configuran el "problema Ferrocarriles", a saber:

1. **Solución a la deuda**, a partir de la generación de recursos desde la propia Empresa y no como un simple traspaso de fondos fiscales (lo que vendría a significar que el Estado se hiciera cargo de la misma, situación que no es posible en el marco restrictivo del gasto público en que está comprometido el Gobierno).
2. **Necesidad de recursos frescos** para la rehabilitación y modernización de la infraestructura y para poder realizar a lo largo del tiempo las considerables inversiones necesarias para disponer de una capacidad de transporte ferroviario capaz de sustentar el crecimiento económico del país. Ello permitiría incrementar sustantivamente su capacidad, así como su productividad y eficacia, con los consiguientes mejoramientos en su rentabilidad.

3. **Readecuación de la Institucionalidad**, para dotar a la empresa de la flexibilidad y dinamismo necesarios que le permitan aprovechar creativamente y al máximo sus activos y ventajas comparativas, como parte del empeño para aumentar sus ingresos o gestar nuevas fuentes de generación de recursos, con vistas a mejorar su gestión financiera.
4. **Redimensionamiento de la mano de obra** -profesionales, técnicos, operarios y trabajadores manuales- para readecuarla a las nuevas condiciones de una empresa reestructurada en su institucionalidad y modernizada en sus métodos de administración y gestión empresarial, fortaleciendo los mecanismos de capacitación y promoción del personal por idoneidad.

### **Supuestos y Componentes.**

Los supuestos y componentes esenciales de la política del Gobierno hacia Ferrocarriles son los siguientes :

1. Establecer, como parte de la política global de transporte, **condiciones de equidad económica en dicho mercado**, en términos tales que los operadores y usuarios de los distintos modos tengan que asumir los costos reales asociados al uso de la respectiva infraestructura. Junto con ello se fortalecerán y mejorarán los mecanismos de control de pesos por ejes para vehículos pesados y se propenderá a que el costo de capital asociado a la adquisición de buses y camiones sea efectivamente pagado por los respectivos operadores, poniendo fin a los créditos subsidiados u otras prácticas fiscales que terminan por transformarse en una suerte de subsidio, para un grupo de operadores que casi fatalmente concluye siendo privilegiado en relación a todos aquellos que pagan puntual y completamente sus deudas y de aquellos que, por su tamaño y baja viabilidad jamás tienen acceso a tales facilidades. Existen a la fecha iniciativas desarrolladas por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones en relación a todos estos aspectos.
2. Producir modificaciones al **estatuto orgánico de la Empresa de Ferrocarriles**, a fin de flexibilizar su capacidad de gestión, posibilitando la asociación con el sector privado para la explotación de los actuales servicios, así como para el establecimiento y desarrollo de nuevos servicios y áreas de negocios. Esto se establecerá sobre las bases siguientes:
  - 2.1 La Empresa de los Ferrocarriles del Estado (EFE) propiamente tal, será propietaria de la infraestructura (vías y terminales), que no podrá enajenar. Las

actividades principales de esta empresa serán el servicio de pasajeros y la administración de la vía para su propio uso y el de otros usuarios.

La EFE llevará contabilidades separadas entre el área encargada de la infraestructura y aquella encargada de los servicios de pasajeros. Esta última área deberá operar en condiciones tales que le permitan asumir en su totalidad el costo marginal asociado al uso de la infraestructura.

Se constituirá una empresa mixta entre EFE y agentes privados para la realización de los servicios de transporte de carga. En dicha empresa EFE conservará la propiedad de a lo menos el 49% del capital social. Esta empresa, podrá concesionar o arrendar aquella parte de la red de EFE que quedará para el uso exclusivo del transporte de carga, haciéndose responsable de su administración y mantenimiento.

Se estima que el valor de venta del 51% de la empresa mixta podrá destinarse a amortizar la deuda, reduciéndola considerablemente.

- 2.2 Constituir sobre la base del **Metro Regional de Valparaíso** (MERVAL) una empresa independiente de EFE, para la prestación de servicios de transporte suburbano de pasajeros en Valparaíso, Santiago y Concepción. En esta empresa se incentivará la participación, vía sociedades específicas o "joint ventures", de agentes regionales (Municipalidades, por ej.) y/o privados de inversión.
- 2.3 Introducir modificaciones en la administración y gestión del **Ferrocarril Arica-La Paz**, que le permitan una mayor autonomía y flexibilidad para aprovechar adecuadamente sus potencialidades. Para ello se cuenta con una predisposición favorable de las autoridades bolivianas.
- 2.4 Para complementar la acción anterior Ferrocarriles del Estado podrá, a su vez, constituir sociedades para la explotación comercial de sus **activos prescindibles y no prescindibles**, que puedan significarle una diversificación de las fuentes de sus ingresos y un aumento de los mismos. Estos ingresos, junto al arriendo de la vía a la empresa mixta de carga, sumado a su participación en las utilidades de dicha empresa, le

permitirán financiar, modernizar y mantener en un alto estándar de calidad el servicio de transporte de pasajeros, así como servir eficazmente el remanente de la deuda.

3. La **deuda de Ferrocarriles** podrá ser reducida drásticamente en un breve plazo a una suma perfectamente manejable con los niveles de ingreso que la aplicación de esta política debiera proveer. Tal conclusión deriva del análisis de los principales elementos económicos y parámetros financieros de la política.
4. El esfuerzo financiero del Fisco que demanda esta política es consistente con las **restricciones de gasto** que se ha impuesto el Gobierno para mantener sana y estable la economía nacional y es compatible con las prioridades definidas por el Gobierno, que privilegian las **políticas sociales** que benefician a los sectores más pobres y necesitados del país. Dicho esfuerzo comprende, por una parte, que el Fisco se hará cargo del servicio de la deuda de EFE sólo durante el año 1991, para lo cual se incorpora en el presente proyecto de ley la autorización de traspaso de fondos correspondientes. Por otra parte, incluye también los recursos financieros requeridos para las inversiones de carácter urgente y el aval para obtener los fondos de contraparte requeridos para el financiamiento de la totalidad de las inversiones del plan.

El programa de inversiones de EFE se concentra preferentemente en el **mejoramiento del servicio de pasajeros**, permitiendo entre otras cosas la materialización del riel soldado hasta Concepción y Temuco, el mejoramiento y recuperación de material rodante de pasajeros (Automotores y Coches) y mejoramiento de los sistemas de señales y comunicaciones.

Las inversiones consideradas corresponden a aquellas que serían de cargo exclusivo de EFE y por lo tanto, no se incluyen las inversiones de la empresa mixta de carga. Al respecto cabe señalar que en el análisis económico y financiero de la opción EFE y empresa mixta de carga se considera un monto mínimo de inversión inicial por parte de esta última.

5. El profundo cambio que esta política y Plan de Rehabilitación y Modernización supone para la Empresa de Ferrocarriles, requerirá una **readecuación del personal**, tanto en número como en calidad, para lo cual se estima indispensable preservar y proteger los derechos básicos de los trabajadores. Desde ya, en el Proyecto de Ley se contempla la **continuidad jurídica de los derechos y conquistas** de aquellos trabajadores que pasen a constituir la planta de personal de la empresa mixta de carga o de cualesquiera otras que EFE constituya como parte de la aplicación de esta política.

así también será posible que un día, en el futuro, pueda llegar a plantearse con responsabilidad, realismo y sólido fundamento económico la reapertura de algunos servicios y ramales desactivados en el pasado reciente como consecuencia del desmantelamiento y progresivo deterioro a que fue sometida la Empresa.