

Tras espaldarazo oficial, tren Santiago-Valparaíso deberá rendir exhaustivos exámenes

Los proyectos de inversión a ejecutarse mediante el sistema de concesión deben contar con un informe del Ministerio de Desarrollo Social “fundamentado en una evaluación técnica económica que analice su rentabilidad social”. Eso incluye una amplia diversidad de aspectos.



SI BIEN LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN PERMITE INCORPORAR LA REDUCCIÓN DE EMISIONES DE CARBONO QUE PUEDE GENERAR EL PROYECTO, NO INCLUYE EFECTO DESCENTRALIZADOR O IMPACTO EN ACTIVIDADES.

Rosa Zamora Cabrera
rosazamor@mercuriovalpo.cl

Todo parece indicar que el proyecto de tren rápido entre Santiago y Valparaíso -o Tren Valparaíso-Santiago, como prefieren llamarlo el ministro de Obras Públicas, Juan Carlos García- se prepara para entrar a las salas de radiografía y escáner, donde se medirá exhaustivamente su costo/beneficio, de lo cual dependería si se construye o no.

Eso, si no se utiliza la fórmula “Prioridad Presidencial”, que se ha usado muchas veces en proyectos de esta envergadura e impacto regional que no califican en términos de rentabilidad social, como recuerda el director ejecutivo del Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI), Carlos Cruz. O como hizo la Presidenta Bachelet con la Línea 6 del Metro, contra la opinión de los técnicos que dudaban de los beneficios de esa obra, agrega el urbanista Iván Poduje.

El artículo 22 de la Ley 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), señala que los estudios de preinversión y los proyectos de inversión a ejecutarse mediante concesión deben contar con un informe de esa cartera “fundamentado en una evaluación técnica económica que analice su rentabilidad social”.

Los informes “formarán parte del Banco Integrado de Proyectos de Inversión administrado por el MDSF”. Mientras no se cuente con este documento, “no se podrá iniciar el proceso de licitación”.

QUÉ EVALÚAN Y QUIÉNES

La metodología de evaluación para concesiones es la misma que se

aplica a los proyectos que postulan a fondos públicos y que son desarrollados al alero del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), expone la subsecretaría de Evaluación Social del MDSF, Paula Poblete.

La diferencia, agrega, radica en dos aspectos: en el caso de las concesiones se requiere la evaluación para iniciar el proceso de licitación, mientras que en la obra pública tradicional se necesita para la asignación de presupuesto público. Y en las primeras se evalúa un nivel de desarrollo de anteproyecto, que es más básico en comparación con el proyecto de inversión pública, el cual debe contener todo el detalle para que la iniciativa se pueda llevar a cabo, incluidas las obras complementarias.

Los aspectos que deberían evaluarse en este caso son numerosos y diversos, y van desde los estudios del trazado óptimo hasta costos de inversión, operación y mantenimiento, pasando por el modelo de negocio con la carga y los requerimientos de las comunidades (ver información en página 9), detalla la subsecretaría Poblete.

También indica que deben participar en esta evaluación la Dirección General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas (MOP), la Dirección de Presupuestos (Dipres) del Ministerio de Hacienda y el MDSF, sin perjuicio de que se pueda requerir la opinión de otros organismos públicos, como por ejemplo EFE o Ministerio de Transportes, entre otros. ¿Quién recibe el informe técnico-económico del MDSF que permite que un proyecto siga en carrera? Se le remite a la Dipres y a la Dirección General de Concesiones del MOP.

LA ÚLTIMA PREFECTIBILIDAD

No es primera vez que un proyecto de tren Santiago-Valparaíso está sobre el tapete. Iván Poduje, sin ir más lejos, participó en uno en el año 1996. Y la subsecretaría de Evaluación Social refiere que en el 2014 EFE postuló a etapa de prefactibilidad al SNI un estudio a nivel de perfil sobre un tren entre Santiago y Valparaíso.

“En tal instancia, y con información muy preliminar, entregaba resultados de rentabilidad social positivos. A partir de tal recomendación, EFE estudió el proyecto de tren Santiago-Valparaíso a nivel de prefactibilidad, cuyo estudio finalizó en 2016, no presentándose al MDSF sus resultados”, detalla.

Un prolongado silencio sobre el tema que interrumpió en los últimos meses Pedro Pablo Errázuriz, exministro de Transportes y ex presidente de EFE durante los gobiernos de Sebastián Piñera, para señalar que el tren -hay dos consorcios interesados- carece de rentabilidad social suficiente y requiere un subsidio gigantesco.

Pero también entró después al terreno de las grandes definiciones el titular del MOP, Juan Carlos García, quien declaró que en este período se generarán todas las condiciones para licitar las obras de lo que sería el mayor proyecto en la historia de la Dirección de Concesiones -por alrededor de 3 mil millones de dólares- que estaría en operaciones hacia 2030, mientras en su cuenta pública del miércoles 1 el Presidente Boric anunció que el Gobierno comenzó a trabajar en la planificación del tren.

Transporte



LA ILUSTRACIÓN CORRESPONDE A LA ESTACIÓN EN EL SECTOR BARÓN DE VALPARAÍSO, SEGÚN LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO TVS EN 2019.

Pero tras esos anuncios, el ministro de Transportes, Juan Carlos Muñoz -que con anterioridad había considerado “difícil” la concreción de esta obra- expresó que “hay una voluntad muy decidida del Presidente y de este Gobierno de avanzar en este tren” y volvió a plantear su posición: “Parte de las dudas que tenemos es ¿cuáles podrán ser los distintos trazados? Tenemos alternativas privadas sobre la mesa que tenemos que estudiar, ver si efectivamente la evaluación social justifica esos trazados, porque no queremos construir un tren que no tenga demanda”.

Y al comentar el proyecto, su antecesora en la cartera, la exministra Gloria Hutt, dijo que “la única variable que está pendiente es la rentabilidad social, porque estos proyectos ferroviarios siempre necesitan subsidios”.

SUBSIDIOS AL TREN Y AL TRANSANTIAGO

En contraposición con las inquietudes y dudas de Errázuriz, Hutt y Muñoz por la rentabilidad social y los subsidios, tanto Poduje como el expresidente del Metro, Louis de Grange, apuntan directamente a que los buses del Transantiago reciben recursos públicos por casi mil millones de dólares al año, sin presentar, dice el urbanista, una sola evaluación social.

“No es bueno que los ministros de Transportes que han avalado el desastre del Transantiago, como es el caso de Hutt, de Errázuriz y de Muñoz, tengan esta preocupación tan repentina por la demanda del proyecto. Creo que esa opinión en el pasado ha incidido para que no se haga; este cuestionamiento que siempre está, de que el tren no tiene demanda, ese criterio lo único que hace es inyectarle plata a Santiago”, alega Poduje.

Julio Nazar, académico de la Facultad de Arquitectura y Arte de la Universidad del Desarrollo, dice que los recursos al Transantiago responden tanto a la necesidad de hacer viable su funcionamiento como a la de “compensar una estrategia de transporte urbano que fue mal implementada desde un comienzo”, y que los miles de millones de dólares que se le han inyectado “hoy nos tendrían no solo con un tren rápido entre Santiago y Valparaíso, sino que también entre la capital y Concepción”.

El director ejecutivo de CPI lo mira desde otra perspectiva. Dice que “no puede ser motivo de preocupación” que los ministros y otras autoridades llamen a ser cautelosos con los recursos involucrados en un proyecto de estas características, porque eso es más bien señal de responsabilidad.

Y sobre las platas del Transantiago, plantea que ese sistema “no sólo recibe un aporte significativo como subsidio sino, además, a través de los Fondos Espejo, constituye una fuente importante de recursos para las regiones, por lo que no puede sostenerse que sea una iniciativa que vaya en contra de ellas”.

¿PASARÁ EL EXAMEN?

A la hora de proyectar si el tren va a salir de los exámenes con resolución técnica favorable o desfavorable, Poduje cree que si el proyecto lo lleva el Ministerio de Transportes le va a ir mal, porque históricamente ha privilegiado a las micros.

“Creo que lo fundamental es que sea liderado por el MOP, por personas que tienen experiencia en proyectos complejos. En Transportes se va a enterrar, van a estar cuatro años haciendo estudios de rentabilidad social, con un modelo de tráfico súper complicado y carísimo, que después se van a quedar guardados en un cajón, como ha pasado con todos los proyectos de trenes. Por eso es tan importante la prioridad política que le dieron el Presidente de la República y el ministro García”, opina.

Carlos Cruz: “Si no hay una modificación de los criterios de Evaluación Social, es muy difícil que un proyecto de esa envergadura dé la rentabilidad social que requeriría para ser financiado con recursos públicos. Es muy probable que para poder llevarlo a cabo se requiera de la fórmula “Prioridad Presidencial”, la que se ha usado en muchas ocasiones justamente porque proyectos de esta magnitud e impacto regional no califican por la falta de una demanda existen-

te que satisfacer”.

Las iniciativas de transporte, subraya el director ejecutivo de CPI, “se evalúan fundamentalmente por el ahorro de tiempo que representan para las personas que se desplazan entre un par origen y destino. Estos proyectos son generadores de una demanda inducida, además de tener efectos ambientales y otros muy positivos, que no son capturados por los criterios de Evaluación Social de Proyectos”.

Julio Nazar percibe que las condiciones políticas y sociales hoy están más que nunca proclives para dar luz verde a este proyecto. “Pero si no se entiende que esta es una propuesta que busca consolidar una integración Santiago - Gran Valparaíso, con todos los beneficios económicos y logísticos para ambas áreas metropolitanas, con una mirada estratégica y territorial de largo plazo, es posible que las trabas se sumen y no sea fácil el avance del proyecto. Por lo que ha dicho el ministro de Obras Públicas, se puede estar moderadamente optimista de que exista recomendación favorable”.

CRITERIOS DE EVALUACIÓN

En relación a la modificación de los criterios de evaluación social de proyectos, Carlos Cruz plantea que “habría que ver de qué manera se valora el impacto regional de un proyecto de esta naturaleza, el impacto ambiental, la reducción en el uso de combustibles fósiles, el cambio del valor del suelo, la demanda inducida, la merma de la accidentabilidad, la disminución de la congestión en las carreteras, el impacto en el transporte de carga y la cadena logística, la resiliencia de los servicios, entre otras”.

Ahora, remarca, “si el tren se financia con recursos privados, yo creo que sólo debería someterse a evaluación la porción que aporta el Estado y no el proyecto en su conjunto”.

Iván Poduje observa que “la metodología para evaluar socialmente los proyectos casi no se ha modificado en 35 años. El criterio principal para definir si una iniciativa es rentable socialmente o no, es el ahorro en los tiempos de viaje y ese criterio es completamente insuficiente para evaluar un proyecto estratégico como el tren”.

El urbanista dice que debe haber evaluación social, “pero tenemos que incluir otros criterios; por ejemplo, el efecto ambiental; la descentralización de servicios y de la vivienda; el impacto en el empleo y en el turismo. Nada de eso se considera, lo cual constituye una visión muy cortoplacista”.

Para Julio Nazar, de la UDD, en el tercer milenio las evaluaciones de proyectos de transporte no se pueden circunscribir solo a aspectos funcionales y operativos, pues “nuestras ciudades requieren inversión en múltiples ámbitos, generando transformaciones y ajustes que van más allá del solo transportarnos”.

En el hemisferio norte, ejemplifica, “el transporte público se entiende hace décadas como una herramienta para organizar el desarrollo de las ciudades, y por ende como un medio que debe ser propuesto en función de su integración con otras reparticiones públicas (vivienda, medioambiente, patrimonio, etc.)”.

Asimismo, añade, “la variable medioambiental debiera también ser considerada, tomando en cuenta que un tren rápido de 300 a 400 pasajeros equivale a aproximadamente la misma cantidad de automóviles recorriendo los 120 km que separan ambas ciudades, en la mitad de tiempo y evitando toda la contaminación medioambiental que esos autos generan. Y de paso colaboraría a minimizar

ASPECTOS A EVALUARSE: DESDE EL TRAZADO HASTA DEMANDA, PASANDO POR LOS COSTOS

Los estudios del trazado óptimo, considerando todos los costos y beneficios sociales de ellos; los estudios ambientales y requerimientos de las comunidades, en los que se debe abordar los impactos de ruidos, vibraciones, intrusión visual y accidentes en vía férrea, son algunos de los aspectos a evaluar en el proyecto del tren Santiago-Valparaíso, señala la subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Paula Poblete.

También menciona el modelo de negocio con la carga, en consideración al proyecto del puerto a Gran Escala en San Antonio, así como estudios de intermodalidad y capacidad en las interconexiones con los diferentes modos de transporte, que ayuden a cuantificar las inversiones requeridas tanto para pasajeros como para carga. “Es de suma importancia estimar de buena manera los costos de inversión, operación y mantenimiento para lograr la operación estimada, incluyendo frecuencias, tiempos de viaje, horarios”, refiere, porque si bien se cuenta con información de costos históricos de servicios ferroviarios en Chile, no los hay de alta velocidad.

“Para operar un tren de tales características se requeriría una nueva normativa y mayores exigencias operacionales, es decir, mayores costos de inversión, operación y mantenimiento para funcionar de manera segura”, agrega.

Igualmente, deben desarrollarse estudios de demanda de pasajeros, considerando todas las características relevantes del servicio, y estudios de mercado, incluyendo estimación de tarifa óptima, y que sea acorde a la disposición a pagar de los usuarios. “Esto es crucial para luego estudiar el requerimiento de eventuales subsidios, que generalmente se requieren para proyectos ferroviarios de alta velocidad. También es importante estudiar el efecto en los distintos mercados que tendría un proyecto de alta velocidad entre dos ciudades tan grandes como Valparaíso y Santiago”.

“Este tipo de proyectos exige una mirada integral, que estudie e incorpore al análisis no solo de los efectos directos, sino también los efectos indirectos y las externalidades (positivas y negativas) que generan en el tiempo”, concluye la subsecretaría.

INCLUSIÓN DE BENEFICIOS AMBIENTALES

Los beneficios ambientales si están considerados en la metodología para proyectos de transporte ferroviario, expone la subsecretaría Paula Poblete, quien explica su inclusión como resultado de un proceso de mejora continua de los métodos de evaluación social, en el marco del cual hoy existe una mesa interinstitucional de actualización de metodología ferroviaria, liderada por el MDSF, en que participan el Ministerio de Transportes, EFE y Metro.

La metodología permite incorporar “la reducción de emisiones de carbono que puede generar el proyecto al haber un cambio de modo de transporte por parte de los usuarios, liberando el uso de medios motorizados en base a combustión”, subraya.

No ocurre lo mismo con otros aspectos, como el efecto descentralizador de una iniciativa de este tipo, o su impacto en otras actividades económicas o de servicios, que en el caso de la Región de Valparaíso podrían ser educación superior, comercio o turismo.

“El proyecto puede o no tener un efecto descentralizador, eso es un aspecto que se debe estudiar. Si bien la metodología ferroviaria actual no considera este tipo de efecto ni tampoco aquellos en las actividades económicas de la Región de Valparaíso, los equipos formuladores pueden entregar propuestas de cuantificación para tales beneficios/costos que se pueden evaluar en su propio mérito para ser incorporados en el análisis técnico económico que analice su rentabilidad social”, plantea la autoridad del MDSF.

“El Sistema Nacional de Inversiones se encuentra permanentemente analizando las necesidades de métodos para la evaluación social de proyectos de inversión pública, en la medida que nuevos desafíos van instalando esos requerimientos. Es un Sistema que busca actualizarse para adecuarse a la evolución de las necesidades de la sociedad que conlleva la generación de nuevos tipos de proyectos públicos y el reconocimiento de impactos que antes no parecían ser relevantes o no se conocían las formas de reconocerlos en una evaluación”, resume.

Mientras tanto, los defensores del tren cruzan los dedos. Iván Poduje tiende a pensar que terminará imponiéndose. Primero, porque con el incremento permanente del tránsito derivado del aumento del parque automotor, la Ruta 68 no va a dar abasto, al igual que los accesos ya colapsados a Valparaíso y Viña del Mar. “Y segundo, porque confío en que el Presidente tome la decisión”.



“Es muy probable que para poder llevarlo a cabo se requiera de la fórmula “Prioridad Presidencial”.

Carlos Cruz
Director ejecutivo Consejo Políticas Infraestructura



“El proyecto puede o no tener un efecto descentralizador, eso es un aspecto que se debe estudiar”.

Paula Poblete
Subsecretaría de Evaluación Social