



## Algunas ideas sobre políticas de movilidad y transporte ferroviario

### RESUMEN EJECUTIVO

La política ferroviaria tiene que estar contenida en lineamientos mayores sobre desarrollo territorial y dinámicas de movilidad poblacional y de cargas y debe estar al servicio de las políticas de desarrollo socioprodutivo bajo el paradigma de la sustentabilidad y la sostenibilidad.

El transporte ferroviario debe ser considerado como un factor importante pero no excluyente, sino complementario del sistema vial y el portuario. Desarrollar una visión de transporte integral e intermodal.

Políticas muy direccionadas para que las eventuales inversiones que el sistema recibe sean las más eficaces y las que redunden en mejores tráficos.

### LA OBRA NO ES EL PROYECTO

La política ferroviaria debe ser conducida desde el modelo de desarrollo del país con un abordaje multimodal, donde el FC es un actor que necesariamente se complementa con los otros modos.

La obra es un instrumento para alcanzar algunos de los objetivos del proyecto

El proyecto tiene que ver con una multiplicidad de dimensiones, donde la técnica suele ser secundaria.

### TRANSPORTE FFCC DE CARGAS: INTERMODALIDAD

Grandes inversiones analizadas en función de necesidades y potencialidades, y de posibilidades de mantenimiento

Necesidad de dotar a ADIF de un rol de supervisión de las operaciones

Acceso abierto en el corto plazo: renegociar las concesiones 10 años más, incorporando criterios de apertura. el objetivo no es el acceso abierto en si mismo, el objetivo es incrementar la carga en FFCC.

autoridades multimodales publico privadas en puertos: *switching companies*

### TRANSPORTE FFCC DE PASAJEROS: EL FUTURO ES REGIONAL

Potenciar servicios de cercanías y media distancia en grandes aglomerados

unidades regionales: Provincia de Buenos Aires tiene un gran tendido ferroviario, pero con malas condiciones para servicios de pasajeros (analizar factibilidades). un gran porcentaje está concesionado a empresas privadas. caso similar en Córdoba y Santa Fe, Tucumán y Entre Ríos tienen potenciales regionales. Paradigma de ciudad justa.

RMBA: continuar con las mejoras, fomentar la intermodalidad, ejemplo guarderías de bicicletas en todas las estaciones.

### HACIA EL DESARROLLO DE UNA INDUSTRIA NACIONAL / REGIONAL FERROVIARIA, RED DE PROVEEDORES / COOPERATIVAS DE TRABAJO ETC.



El presente documento consolida una serie de discusiones y reflexiones que a lo largo de 2019 desarrolló una red profesionales especialistas e investigadores, hombres y mujeres Sub50, que en promedio hace más de 15 años estudian y trabajan sobre el sistema ferroviario argentino directa o indirectamente. El objetivo es proponer criterios, lineamientos y dilemas que queremos que sirvan para reflexiones posteriores y se profundicen sin prejuicios ni preconceptos. Sin romanticismos abstractos, a partir de la convicción que es necesario profundizar y ampliar la mirada para comenzar a andar.

## Movilidad y transporte ferroviario 2020-2030

El transporte ferroviario en nuestro país ya cumple la venerable edad de 162 años. Por eso necesita ser repensado y discutido sobre nuevas bases. Hablamos de lineamientos de desarrollo territorial y socio productivo y su interacción, dentro de un sistema de modos de transporte, con el vial y fluvial como socios estratégicos, y actores políticos, sociales y económicos afectados e interesados en la problemática.

Es fundamental comprender las múltiples realidades socioproductivas y las diferentes necesidades de movilidad, tanto de pasajeros como de cargas, para pensar el transporte a futuro. Nuestro país, de baja densidad poblacional y fuerte dispersión territorial, posee una baja tasa de generación de viajes interurbanos de pasajeros.

Definir las políticas de transporte ferroviario a futuro supone:

1. Que la política ferroviaria tiene que estar contenida en lineamientos mayores sobre desarrollo territorial y dinámicas de movilidad poblacional y de cargas y debe estar al servicio de las políticas de desarrollo socioproductivo, en línea con el perfil de país.
2. El transporte ferroviario debe ser considerado como un factor importante pero no excluyente, sino complementario del sistema vial y el portuario, como parte integrante de una cadena logística. Proponemos que desde el Estado se logre una visión de transporte integral.
3. La coyuntura actual de crisis económica, requiere políticas muy direccionadas para que las eventuales inversiones que el sistema recibe sean las más eficaces y las que redunden en mejores tráficos.

Nuestra idea-fuerza es que *obra de infraestructura* no es lo mismo que *proyecto y planificación*. La obra de infraestructura es el resultado instrumental, la consecuencia de una instancia previa que contiene la definición técnica, pero la excede. *Proyecto y planificación* tienen que ver con tomar en cuenta una multiciplidad de variables: lo ingenieril debe estar subordinado a los procesos económicos, a las prioridades de política pública, a aspectos sociales y ambientales y así de seguido. Así como "aprendimos" en los últimos 30 años (a un costo elevado) que la economía necesita ser conducida desde la política, la política ferroviaria no debe estar conducida desde las definiciones técnicas.

Existe una especie de mirada romántica sobre el rol del tren en la unificación del territorio nacional y como factor de desarrollo, que parece alentar una idea de una vuelta al pasado, a lo que, tristemente, se destruyó. Se habla de obras que responden a paradigmas



obsoletos; se propician conexiones ferroviarias o servicios de pasajeros que no guardan relación ni con los cambios tecnológicos en el modo de producción ni con la evolución del territorio. Sin quererlo, quienes atentan contra la idea de un transporte ferroviario moderno, seguro y al servicio de un modelo de desarrollo productivo son tanto los que se paran desde una perspectiva técnica dura y abstracta, como quienes se refugian en una mirada idealizada sobre un pasado al que es imposible (e improductivo) volver.

En materia de cargas, es necesario que el ferrocarril promueva el **intermodalismo** con cadenas productivas de logística que requieren diferentes prestaciones, velocidades y compromisos comerciales, tanto para insumos como para la distribución física de mercaderías en espacios regionales que el país debe procurar potenciar y desarrollar, atendiendo al comercio exterior particularmente de exportación, pero sin dejar de lado el 70% de las cargas que son de *comercio interior*.

Entonces, el transporte ferroviario debe involucrar al desarrollo socio-económico del país y potenciarlo, sobre la base de la interacción entre la infraestructura, los proveedores, los recursos humanos, el aggiornamiento a nuevas tecnologías digital, los usuarios y la operación, todo esto con criterios de sustentabilidad en términos sociales, ambientales y económicos y perspectiva de género.

## El transporte ferroviario de cargas, logística e intermodalidad

El sistema ferroviario de carga se debe entender como la suma de corredores productivos y no como una única red o un único ferrocarril. Cada corredor debe ser entendido de acuerdo a dónde está emplazado, cuál es el origen y destino de la carga y qué potencial de crecimiento y desarrollo tiene a partir. Para que el ferrocarril sea eficiente debe mejorar sus parámetros de eficiente en las puntas de cada corredor, en la carga y en la descarga.

El **tiempo** es una variable fundamental en el sistema ferroviario, en el mismo se debe aspirar a eliminar todo tipo de incumplimiento en los tiempos de destino de la carga. Esto hace a un sistema eficiente pero para ello es muy importante entender que el ferrocarril depende de que el sistema portuario sea eficiente y depende de que la logística de carga sea eficiente también. La descoordinación actual entre actores logísticos redundará en un sistema ferroviario lento e incapaz de ofrecer mejores servicios.

El "mito" del abaratamiento de costos tiene que medirse con las grandes inversiones necesarias para que diversas zonas de la red(es) sean mínimamente funcionales. La prioridad en el corto plazo debe ser la generación de divisas por exportaciones; en este sentido las unidades de negocios del Belgrano Cargas deberán priorizar negocios actuales y perspectivas futuras (agronegocios-extractivismo).

*Es necesario estudiar qué bienes se estarán transportando con cada inversión que se realice; cuáles se estarán derivando de otros modos y qué carga nueva se estaría generando. Sin estadísticas fidedignas se dificulta la política pública.*



Las grandes inversiones estatales también exigen una priorización y un adecuado dimensionamiento de acuerdo al diagnóstico de necesidades y potencialidades, ya que un análisis superficial puede llevar a intervenciones que no generen los resultados esperados o al sobredimensionamiento, con una ineficiente utilización de los recursos al momento de hacer las obras pero además, por los posteriores costos de mantenimiento y operación que se deberán afrontar, poniendo en jaque la sustentabilidad del sistema por los altos costos. Frente a esta situación, se abre el tema de las **políticas de mantenimiento** como un ámbito pendiente de incursionar y planificar con fuerza.

*El análisis de las inversiones debe ir acompañado de una revisión consistente de las diversas fuentes de financiamiento disponibles y las que mejor se adecuen a cada proyecto, según sus condiciones contractuales.*

Es necesario que el Estado supervise y organice la operación de cargas en todos sus modos. No desde alguna empresa nueva ni organismo específico, **sino potenciando las existentes** creando, por ejemplo, una Gerencia de Supervisión de Operaciones en ADIF.

Los contratos de concesión de las tres operadoras privadas de cargas existentes deben ser revisados, tanto en sus alcances como en sus plazos, evaluando la posibilidad de que se reconviertan en el corto plazo en operadores logísticos ferroviarios sin incumbencias sobre el mantenimiento de la infraestructura de vía, abonando los tasas y permisos de circulación a la ADIFSE, así como exigir a la operadora estatal similar tratamiento, ajustando lo establecido en la Ley N° 27.132 de 2015.

Estos últimos años detrás de la sanción de la Ley de Acceso abierto y su reglamentación, muy general y poco innovadora, pone de relieve la falta de discusión y preparación para poder avanzar en la implementación concreta de un sistema abierto, a lo cual se suma el previsible escenario del conflicto de intereses entre quienes hoy más utilizan los servicios ferroviarios de carga. En esta situación el ferrocarril, al no ser una operadora logística sino una transportadora modal corre con desventaja, particularmente por la deficiente accesibilidad a los puertos y terminales y por la ubicación de playas de transferencia en territorios muy urbanizados y con deficiente acceso para camiones.

Propiciamos abrir el acceso en las zonas portuarias, con autoridades público-privadas que operen los distintos modos para avanzar en la apertura de paquetes de Acceso Abierto en donde el sector privado también invierta. Generar figuras como las "Switching Companies" con participación del estado, con autoridad portuaria, vial, ferroviaria, etc.

En el avance hacia la intermodalidad se debe propiciar la apertura de ramales de acceso a Centros de Transferencia Logísticos, Parques Industriales, Zonas Francas, Complejos Productivos. También se tiene que abrir el debate sobre la posibilidad de incorporar otro tipo de modalidades de transporte de la carga contenerizada, focalizando el vínculo entre playas ferroviarias y puertos, evaluando las inversiones necesarias las cuales al estar vinculadas el sector portuario, también podrían atraer inversiones público-privadas.

La participación de la inversión privada o la toma de compromisos de carga también deben darse para determinados ramales o servicios, si se tiene en cuenta que, si bien la



disminución de los costos logísticos que brindarán competitividad en los mercados es deseable para la sociedad en su conjunto, se puede dar la apropiación directa por determinados actores de los beneficios generados y que no necesariamente se garantice su distribución posterior. La discusión de los peajes y tarifas en el ferrocarril es fundamental y siempre en relación a los otros modos.

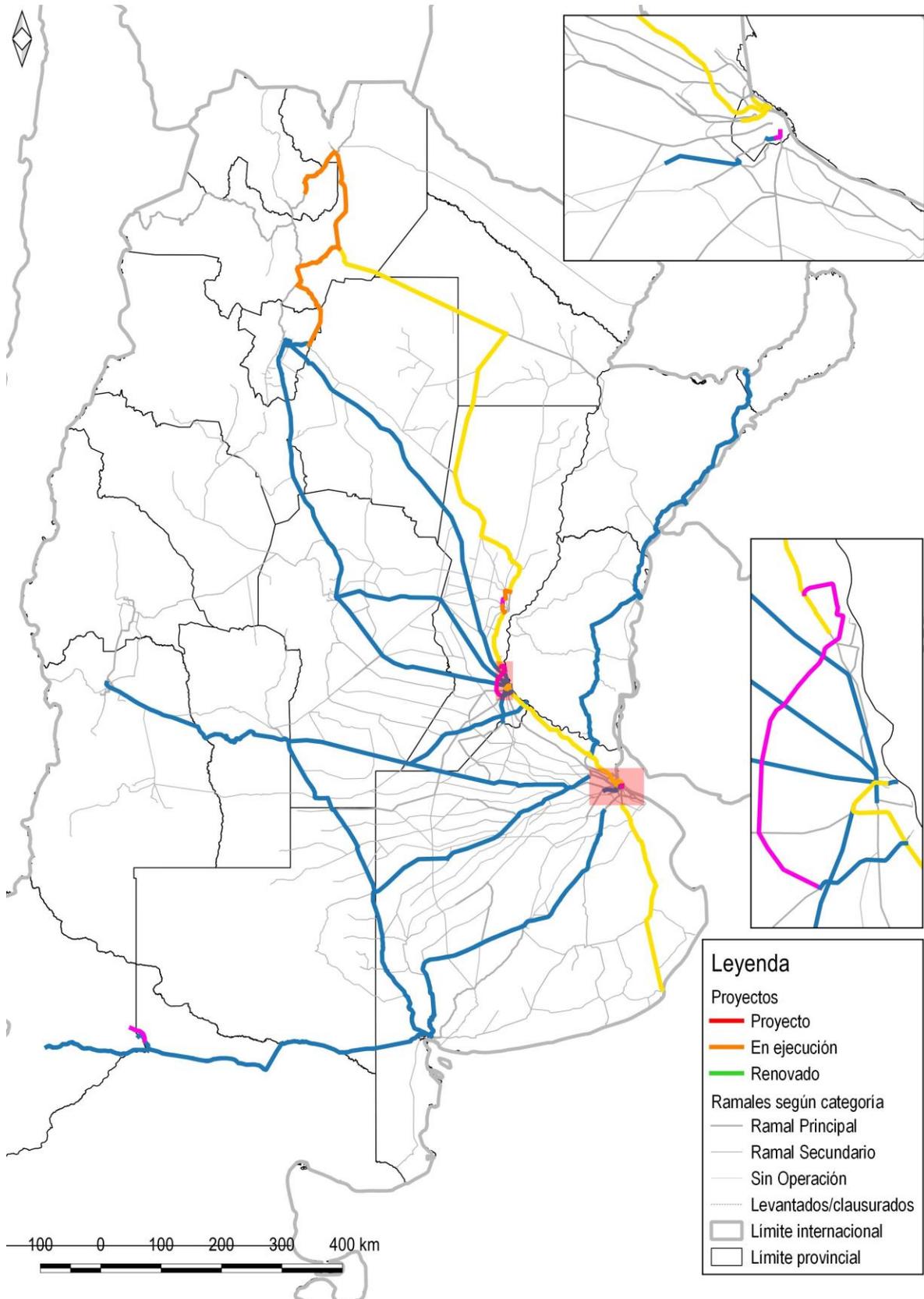
Finalmente, consideramos importante reevaluar el rol del FFCC como integrador regional, no solamente como infraestructura para la exportación. Sobre todo, con gran potencial en NOA, pero también recuperando o asociando al sistema ferroviario la concesión provincial de Río Negro del ramal Viedma a Bariloche, que permite incorporar el puerto de San Antonio Este como destino de expo-impo.

## **El transporte interurbano de pasajeros. El futuro es regional.**

En términos de larga distancia de pasajeros, estos servicios requieren una gran inversión para ser mínimamente competitivos, seguros y atractivos. El bajo costo de la tarifa no justifica la baja calidad de las prestaciones. Muchos servicios originados en el siglo XIX evidentemente ya no son funcionales en el XXI. El desarrollo del ferrocarril de pasajeros como sistema de transporte de larga distancia fue un paradigma cuando los sistemas de construcción vial todavía no estaban altamente desarrollados; hoy se cuenta con un sistema vial de autopistas con bajos costos de inversión y mantenimiento respecto del sistema ferroviario de pasajeros de larga distancia. Al ser éste un paso con baja densidad poblacional no es eficiente invertir en un sistema de pasajeros de larga distancia al tiempo que la competencia con el avión con las modalidades low-cost resulta desventajosa para el ferrocarril. En este sentido, es necesario abandonar la idea romántica de que deben reactivarse este tipo de servicios en todo el país, sin ponderar necesidades, oportunidades y recursos.

El transporte regional de pasajeros es el punto más atractivo para desarrollar servicios de cercanía y de media distancia con equipos pequeños autopropulsados. Los servicios de Neuquén, Córdoba, Chaco y los servicios internacionales entre Posadas y Encarnación son ejemplos para mejorar y aprovechar, así como recuperar trenes de cercanías en Rosario, Santa Fe, Tucumán, Jujuy o asociación de ciudades como por ejemplo Chacabuco-Junín, entre otras posibilidades. En ese sentido, se podrían pensar unidades regionales en colaboración con las provincias para infraestructura, trenes y servicios. El sistema francés de los TER podría tener aspectos interesantes para replicar. La Provincia de Buenos Aires tiene un gran tendido ferroviario, pero con malas condiciones para servicios de pasajeros. Un gran porcentaje está concesionado a empresas privadas. Caso similar en Córdoba y Santa Fe. Tucumán y Entre Ríos tienen potenciales regionales.

En este punto es fundamental la interacción de Trenes Argentinos Operaciones (SOFSE) con provincias y municipios/departamentos para fomentar servicios regionales y locales.





## **La Región Metropolitana de Buenos Aires, potencialidades integradores e interacción con otras movilidades**

En la RMBA es necesario continuar con la mejora de los servicios, haciéndolos más inclusivos, confortables, rápidos y seguros, a una tarifa accesible, e igualando brechas que existen hoy entre las líneas de la región. Para ello, la información digital y las inversiones en infraestructura son fundamentales así como también una transición hacia una Autoridad Metropolitana de Transporte con mayores competencias.

Pensamos que debe fomentarse la intermodalidad en el servicio de pasajeros, como por ejemplo el de la bicicleta y el tren. Es especialmente relevante en conurbano, donde la cobertura de transporte público puede ser parcial, y su costo relevante (además de los beneficios ambientales que conllevaría una política similar). Este fomento se puede dar, por ejemplo, a través de la incorporación de las guarderías de bicicletas al sistema de transporte público, las cuales algunas ya existen y privadas. Esto requeriría acondicionar los espacios, hacerlos accesibles, seguros, y definir un modo de operación para toda la red.

La prioridad de las inversiones tiene que respetar un proyecto de movilidad de la región, sorteando la ausencia de un organismo metropolitano con capacidades, competencias y recursos. Significa analizar la continuidad y profundización de las intervenciones en determinadas líneas y ramales de acuerdo a las zonas que conectan, como por ejemplo el Belgrano Sur, que contaría con un nuevo financiamiento, como así también generar proyectos nuevos.

Es importante repensar si tienen que seguir las concesiones de Metrovías y Ferrovías. Si siguen, tienen que incorporar otros lineamientos. Lograr acuerdos de tráfico entre el Urquiza y la Línea B del Subte porteño es fundamental para integrar sistemas, así como dejar de pensar la operación y gestión en términos de líneas generales, pudiendo correr trenes utilizando los enlaces existentes de Caseros-Haedo-Temperley-Villa Elisa para dar mayor oferta que permita correr trenes de Retiro a San Justo, de Moreno a Constitución, de Once a La Plata, etc.

## **Hacia el desarrollo de una nueva industria ferroviaria nacional**

Tanto desde el sistema de cargas como en el de pasajeros, debe tenerse en cuenta que las inversiones en el transporte ferroviario no solamente son imprescindibles para acompañar la actividad socio-económica del país, sino que también constituirán una demanda de insumos en sectores importantes de la economía. Por lo tanto, el avance en los planes y proyectos en los que se traduzca esta visión, deben ser acompañados en el mediano y largo plazo de un desarrollo de la industria ferroviaria nacional, para atender mercados internos y en América Latina, acompañado por un desarrollo normativo y el perfil tecnológico deseado por parte del sector público y buscando apoyo para el fortalecimiento de PyMEs y el sector empresario en general.