Argentina definió un nuevo modelo de gestión del sistema ferroviario de cargas: El Open Access

JULIO CALZADA - CARINA FRATTINI - ALFREDO SESÉ

En una reunión en la Bolsa de Comercio de Rosario el pasado 29 de mayo, el Gobierno Nacional anunció la puesta en marcha de un nuevo sistema de operación abierta de trenes de carga (Open Access), con el objetivo de bajar los costos logísticos del transporte en la cadena productiva y propender al desarrollo de las economías regionales. El anuncio fue realizado por el Ministro de Transporte de la Nación, Guillermo Dietrich, quien estimó una inversión total de 8800 millones de dólares en el nuevo sistema para renovar un total de 9850 kilómetros de vías, generando 70.000 empleos directos.

¿Integración vertical u Open Access?

El especialista Jorge Kohon en una nota en la página web del Banco Interamericano de Desarrollo[1] analiza los dos modelos de gestión que habitualmente se aplican en el sistema ferroviario a nivel mundial: Integración vertical vs. Open Access.

Integración Vertical: Según Kohon, los ferrocarriles de América Latina y el Caribe se han desempeñado hasta hace un par de décadas como empresas ferroviarias verticalmente integradas. Es decir, firmas que tenían a su cargo tanto la infraestructura (su mantenimiento y rehabilitación, y también el control del tráfico), como las operaciones ferroviarias (circular trenes, e incorporar y mantener locomotoras y vagones).

Kohon indica que este modelo de gestión fue aplicado en todo el mundo ya se tratara de concesiones al sector privado o empresas ferroviarias estatales. Argentina también organizó históricamente su negocio ferroviario bajo el sistema de 'Integración Vertical', con distintos grados de participación estatal. Veamos[2]:

a) Entre 1870 y 1950 los ferrocarriles fueron explotados por firmas privadas (mayoritariamente de origen inglés y francés). Ellos realizaron las inversiones y operaban los servicios. El Estado Nacional operaba la trocha angosta. Fue la época de mayor crecimiento de los ferrocarriles en nuestro país.

b) Entre 1948-1990 los ferrocarriles fueron nacionalizados y pasaron a ser explotados por el Estado. Rigió allí un modelo integración vertical y concentración estatal.

c) Desde 1990 y hasta 2008 se concretó una política de privatizaciones bajo la modalidad de Concesiones. El Estado conservó la titularidad de todos los bienes (red ferroviaria y material rodante), pero predominó el criterio de explotación integral donde el operador o concesionario asumía la explotación comercial, la operación y el mantenimiento del material rodante y la infraestructura. La modalidad de gestión privada adoptó distintas modalidades según fueran servicios de pasajeros urbanos, pasajeros interurbanos y cargas.

En 2008 fueron creadas dos empresas estatales. La Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOF) y la Administración de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF). La primera debía ocuparse de la prestación de los servicios ferroviarios, de pasajeros o de carga, que se le asignaran. ADIF tuvo a su cargo la administración de la infraestructura ferroviaria, de los bienes necesarios para el cumplimiento de aquella y de los bienes ferroviarios concesionados a privados cuando por cualquier causa finalice la concesión o se resuelva desafectar de la explotación bienes muebles o inmuebles. ADIF tuvo a a su cargo el proceso de rehabilitación de la infraestructura del Ferrocarril Belgrano Cargas.

A la fecha quedaron tres concesiones vigentes en el sistema ferroviario de cargas, las cuales vencerán en los próximos años: 2021 Ferroexpreso Pampeano SA (FEPSA), 2022 Nuevo Central Argentino (NCA) y 2023 Ferrosur.

Finalmente, en el año 2015 se sancionó la Ley Nacional N° 27.132 donde en su artículo 4to establecía la modalidad de acceso abierto (Open Access) a la red ferroviaria nacional para la operación de los servicios de transporte de cargas y de pasajeros. La ley no fue reglamentada por lo que este esquema de funcionamiento del sistema no se encuentra actualmente vigente.

¿En qué consiste el 'Open Access' o modalidad de acceso abierto en la Red Ferroviaria Nacional para operar los servicios de transporte de cargas?

Es un modelo de gestión del sistema ferroviario –ahora elegido por el Gobierno Nacional- que busca reconvertir y potenciar los ferrocarriles de cargas en Argentina, generando una renovación y mejoramiento de la infraestructura ferroviaria con una fuerte incorporación de tecnologías y servicios. El nuevo modelo de gestión tendría las siguientes características:

1.Es un sistema donde existe ***separación vertical****, es decir que hay separación de niveles funcionales entre quienes tienen a su cargo la infraestructura de vías y quienes realizan la operación de trenes.*

*2.****La empresa o grupo empresario que tenga a su cargo la infraestructura de vías deberá ocuparse de la ejecución de las obras sobre la red ferroviaria, el mantenimiento de vías y el control de tráfico****. Según el modelo que tiene en Estudio actualmente el Gobierno Nacional, la red ferroviaria de cargas podría dividirse en 7 corredores con ramales asignados (con la posibilidad de un octavo). En cada corredor se seleccionaría un grupo empresario por el sistema de Participación Público Privada. Cada grupo o firma debería ocuparse de las funciones indicadas al principio de este punto.*

La República Argentina sancionó recientemente la Ley Nacional N° 27.328/ 2016 que establece un nuevo sistema de contratos de participación público-privada. Los mismos pueden ser celebrados entre órganos que integran el sector público nacional (en carácter de contratante) y sujetos privados en los términos establecidos en la citada ley (en carácter de contratistas) con el objeto de desarrollar proyectos de infraestructura y ejecutar actividades y servicios.

La normativa intenta alentar a la inversión privada para que participe en diversos proyectos impulsados por el Estado. Es una herramienta que busca una cooperación equilibrada, equitativa y previsible entre el sector privado y el público para ejecutar los proyectos. Apunta a brindar la seguridad jurídica requerida y necesaria para atraer inversiones del sector privado, principalmente en el área de infraestructura.

Se adjunta la posible conformación del nuevo sistema, que se encuentra en estudio y revisión por parte del Gobierno Nacional. Los posibles corredores se encuentran definidos de la letra 'A' a la 'G'.



*3.****Las empresas que sean operadoras contarán con material rodante propio con el cual transportarán las cargas. Podrán trasladar cargas propias o de terceros. Se ocuparán de la conducción y movilidad de los trenes, la planificación de la operación y su ejecución, la prestación de servicios de transporte a terceros y la comercialización de estos servicios****. Por transitar sobre la red ferroviaria rehabilitada, abonarán el cánon correspondiente.*

4.Puede haber numerosos operadores, lo cual asegura competencia, equidad y transparencia.

5.Es un sistema que busca la separación de actividades comerciales y de servicios que son en sí diferentes, con una mayor transparencia en las inversiones del estado y una fuerte participación de nuevos inversores.

6.La determinación de cánones de circulación de trenes no deberá afectar la competencia intra e intermodal.

7.El sistema busca el crecimiento del sistema ferroviario de cargas en Argentina.

El sistema llega en un momento donde existen empresas que han mostrado interés en efectuar inversiones en material rodante y tractivo, y actuar en el futuro como opera-dores ferroviarios de cargas en el nuevo sistema. Esto implicaría inversiones adiciona-les en plantas de acopio, equipamiento y otras obras edilicias adicionales.

¿Quiénes se beneficiarán con el nuevo sistema?

En principio, aquellos productores de bienes que se encuentran alejados de la zona central del país donde se desarrollan la mayor parte de las actividades industriales, comerciales, de servicios, de transporte y logística de la República Argentina. Nos referimos especialmente a los productores de granos y de otros productos agroindustriales del Norte Argentino, como así también de numerosas empresas de esas zonas.

El transporte por camión implica para los productores del NOA/NEA elevados costos adicionales, a diferencia de si esa carga se dirigiera en ferrocarril a los puertos del Gran Rosario o a las industrias o centros del consumo de la zona central

del país. La distancia es un verdadero problema para la viabilidad económica de numerosas explotaciones agrícolas del Norte Argentino. La magnitud de los valores involucrados muestra la imperiosa necesidad de un cambio estructural en la matriz de transporte y logística en Argentina.

Actualizamos el caso de un productor agropecuario de una zona cercana a la ciudad de Tucumán, a 830 km del Gran Rosario. En la actualidad este productor por trasladar en camión sus granos a los puertos y fábricas del Gran Rosario abona cerca de 7 centavos de dólar la tn/km. Con el nuevo sistema ferroviario debería pagar una cifra cercana a los 4 centavos de U$S la tn/Km. Esto implicaría un ahorro de costos de flete de 23 U$S aproximadamente por cada tonelada transportada.



En el cuadro siguiente vemos los precios que recibe hoy ese productor del norte por venta de sus granos (datos del 29/5/2018). Ese hombre de campo por transportar sus granos en camión recibe hoy aproximadamente 123 U$S por tonelada de maíz, 236 U$S por tn de soja y 196 U$S la tonelada de trigo. Estos valores son netos, descontando el flete camionero.

Si con el Open Access empieza a transportar granos por ferrocarril, podría percibir 23 U$S adicionales por tonelada debido al ahorro de fletes. Esos 23 U$S/tn representan una mejora del 19% en el precio que hoy le pagan por el maíz neto del flete camionero. En soja esa mejora es del 10% y en trigo del 12% (ver cuadro). Todas cifras muy importantes.


¿Hace falta una reconversión del sistema ferroviario de cargas en Argentina?

Sin dudas. Argentina necesita una muy fuerte reconversión en su sistema ferroviario. Nuestro país ha tenido en las últimas décadas una notable pérdida en la extensión de su red ferroviaria y en las cargas transportadas.

En efecto, el primer ferrocarril en Argentina se inauguró el 30 de agosto de 1857. Nuestro país alcanzó la máxima extensión ferroviaria en el año 1953 con 44.000 Km. En ese momento, en materia de red ferroviaria, Argentina ocupaba la tercera posición en el continente americano y la décima a nivel mundial. Ostentaba el 3,2% de la extensión total mundial. Actualmente, y luego de décadas de retroceso, se explotan aproximadamente 19.000 Km de red ferroviaria. El resto se encuentra desactivado o depredado.

Pero además, Argentina tiene un claro desbalance en su matriz de transporte de cargas. En una nota reciente del informativo semanal veíamos que el mercado de transporte de carga en la Argentina mueve anualmente cerca de 450 millones de toneladas por año. De ese total de 450 millones de toneladas movidas en un año, apenas 18,8 millones son transportadas por ferrocarril. En consecuencia, la matriz de transporte actual implica que el 91% de las cargas se trasladan en camión, 4,2% por ferrocarril, 4,8% por la Hidrovía Paraná- Paraguay (tramo Puerto de Santa Fe/ Puerto Cáceres) y menos de un 0,1% por modo aéreo (en este caso, computando internacionales, de cabotaje y correo). Es bajísima la participación del modo ferroviario.

Pero además se viene registrando una caída paulatina en la carga transportada por ferrocarril. De acuerdo con la información que publica la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), la carga total transportada por ferrocarril en Argentina en el año 2007 era de 25 millones de toneladas. En el 2017, fue de casi 19 millones de tn. Una caída del 24% en términos interanuales. Por otra parte, la carga transportada disminuyó un 1,5% en el año 2017 con relación a igual período del año anterior, en tanto que la caída en toneladas-kilómetro fue de 2%.
Si se analiza la evolución del sistema ferroviario de cargas de la República Argentina, medido tanto en toneladas transportadas como en toneladas-kilómetro, desde la con-cesión al sector privado en los años '90 hasta la actualidad, se puede apreciar tres grandes etapas: una inicial de crecimiento, de alrededor de 10 años; luego un máximo con cierta estabilización de la carga transportada de unos 8 años y una de decreci-miento que llega hasta nuestros días desde el año 2007.



Según información oficial, con el nuevo sistema de operación seleccionado por el Go-bierno se proyecta quintuplicar el potencial de carga del sistema ferroviario para el año 2031. Pasaríamos de las 19 millones de toneladas actuales a 97,9 millones, incre-mentando no sólo la cantidad de carga en toneladas sino además la variedad de pro-ductos y las

condiciones operativas para ampliar el volumen, beneficiando tanto a la agroindustria como la construcción, los productos con origen y destino Vaca Muerta, y las cargas en general.

Conforme indicó el Gobierno, este anuncio es un primer gran paso en el proceso de implementación en diferentes etapas, que comienza con su puesta en marcha y re-formas institucionales necesarias en el sistema (nueva normativa técnica, arbitrajes, control de tráfico, regulación de servicios y peajes, entre otros), el avance progresivo de las inversiones en la red de cargas y la progresiva transición y migración hacia la operación abierta hacia 2023.

[1] Jorge Kohon. Modelos de gestión de los ferrocarriles de América Latina y el Caribe. Página WEB. BID, http://logisticsportal.iadb.org/node/5606.

[2] Presentación del Dr. Alejandro Cicra en la especialización en Política y Gestión de las Infraestructuras – Universidad Nacional de Rosario- Instituto de Desarrollo Regional y otros.