

# Jornada sobre los desafíos del transporte y la logística de cargas

UNSAM Instituto del Transporte

19 de setiembre de 2019

**¿Qué hacer con el transporte de cargas antes de la medianoche?**

**Carmen Polo**

## Por qué el título ...

*“Puesto que las decisiones puras que la región puede adoptar constituyen un **conjunto pequeño**, el **plan** de la región es comparativamente menos importante que la **estrategia**; por tanto en este caso el complemento de la estrategia es el plan, una relación inversa a la que puede observarse a nivel nacional.”*

.....

*“Por motivos puramente egoístas, siquiera para mantener nuestro status, **tal vez sería prudente comenzar ahora a preparar una respuesta, antes de la medianoche**, antes que se rompa el encanto suscitado por la planificación regional, como en el cuento de la Cenicienta.”*

Fuente: Boisier, Sergio (1979). *“¿Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche?”* En Revista de la CEPAL N° 7. Santiago de Chile, Abril 1979


Desde hace décadas, cuando se diagnostica el Sistema de Transporte Argentino se repiten algunas características, connotándolas como negativas.

- **Baja participación del ferrocarril**, pese a contar el país con una red ferroviaria vasta y compleja.
- **Baja participación del modo fluvial**, pese a contar el país con grandes ríos y un extenso litoral marítimo.
- **Predominio del transporte automotor (95%)** que, a su vez, adolece de:
  - Parque antiguo (siempre se dice que cercano al colapso o al menos ineficiente e inseguro)
  - Calidad deficiente del servicio por mayoría de propietarios de uno o dos vehículos con muchos que operan en la informalidad
- **Mal estado de la red vial**; de todas las jurisdicciones, con calidad decreciente desde el nivel nacional hacia los subnacionales.

Por épocas, el acento estuvo en otras cuestiones, pero siempre sobre la base ya mencionada, que permanecería constante.

- **Problemas y déficits** de distinto tipo atribuibles al modelo “**grandes empresas públicas**” como Ferrocarriles Argentinos, Administración General de Puertos, Empresa Líneas Marítimas del Estado, Junta Nacional de Granos, Empresa Flota Fluvial del Estado Argentino, Aerolíneas Argentinas, etc.
- **Problemas y costos** de distinto tipo atribuibles al modelo “**privatizaciones y concesiones**” como Concesionarios de los Ferrocarriles de Carga, Concesionarios de Corredores Viales Nacionales, Aerolíneas Argentinas, etc.
- **Consenso** respecto a los beneficios y **buen desempeño de los puertos** bajo el marco de descentralización y privatización de la Ley 24.093 de 1992 (que vino a superar la gestión pública y centralizada por AGP y otros organismos). Así como de **la concesión del dragado y mantenimiento** de la Vía Navegable Troncal San Martín al Océano (que reemplazó la gestión pública de esas tareas).

## Se desprendería entonces que el Sistema de Transporte Argentino está mal y necesita acciones...

- El veredicto para el Sistema de Transporte Argentino emitido por actores como cargadores, oferentes, sindicatos, gobiernos, oposiciones, etc. siempre ha sido bastante adverso (**“costo argentino”, “limitantes de infraestructura”, “altos costos logísticos”,** etc.). 
- A su vez, nunca han faltado voces que dijeran: **“lo que hace falta es un Plan de Transporte”** como solución a los problemas. (Es cierto que en Argentina la “crítica” de falta de un plan es generalizable a casi cualquier cosa).
- En paralelo se promueven **proyectos singulares** (la lista es inmensa, Aeroíslla, Puerto de Aguas Profundas, Tren Bala, Puente a Colonia, Red Federal de Autopistas, Hidrovía Mediterránea, Túnel a Baja Altura, Túnel de Agua Negra, Corredores Bioceánicos –del sur, del centro, del norte y más-, etc.) a cada uno de los cuales los proponentes le asignan importancia sustantiva.

Por mi parte, quiero señalar otras características también constantes.

- Una es la **permeabilidad, dependencia, vulnerabilidad** del Sector Transporte, y del accionar estatal respecto al mismo (como sucede con todo recorte sectorial y con las regiones). Ejemplos:
  - Restricciones presupuestarias, política fiscal en general
  - Propósitos antiinflacionarios o de no agravar la inflación
  - Propósitos de aumento de empleo o de no agravar el desempleo
  - Promoción o restricción al comercio exterior y política cambiaria en general
  - Políticas energética, industrial, etc.
- La otra es la **relación de “tironeo” de la Nación con los gobiernos provinciales** y algunas ciudades grandes. Pareciera que nadie asume que se trata de “un sistema”.
- Y otra es la forma en que se materializa (o no) “**el cuidado ambiental**”.

*Estas características es probable que no cambien, pero es bueno tenerlas muy presentes porque no se suelen explicitar y son reales condicionantes.*

A su vez, mirando por los resultados, mi visión puedo sintetizarla así:

- En el sistema argentino, prácticamente **no hay casos de falta de accesibilidad** o de impedimento absoluto de alguna actividad económica por carencia de transporte.
- El modo automotor no se ha estancado. Hay sectores con operatorias logísticas de avanzada y parque moderno así como segmentos precarios y antiguos. **La función del sector público es posible que deba limitarse a cuidar condiciones de seguridad, medioambientales y de no destrucción de la red vial.** Para encarar otras acciones, el Estado tiene que conocer, mejor, en su interior y en detalle al sector.
- El “alto” costo logístico habitualmente esgrimido se corrobora con algunas comparaciones internacionales (pero dependiendo de cuán cerca se encuentre el período de comparación de una devaluación, como pasa con otros precios de la economía). Y una parte no despreciable se debe a Aduana, Migraciones, Prefectura, etc. en comercio exterior.

Además, ese “alto” costo logístico afecta de distinta manera a los dadores de carga, según estratos. Simplificando, se pueden mencionar dos extremos:

- Empresas consolidadas en sectores fuertemente establecidos (agronegocios, minería, industria del acero, automotriz, etc). En este caso se trata de reducir el costo logístico como parte de la disputa por el reparto del excedente.
- Empresas pequeñas y/o sectores vulnerables (economías regionales, pymes, productores informales, etc). Sus costos logísticos son más altos, pero este es sólo uno de sus problemas (no tienen acceso a financiamiento lógico, no tienen escala, en muchos casos tienen atraso tecnológico, etc.) y rara vez es el determinante de su fracaso.



Entonces, volviendo a repasar el diagnóstico para pensar como encarar el futuro, cabría matizarlo.

- No es evidente que la participación del ferrocarril y del modo fluvial puedan aumentar significativamente por efecto de “elecciones de mercado”. Solo con fuertes aportes de fondos públicos en inversión en infraestructura en un caso y en algún apoyo de subsidio a la operación en el otro se puede lograr, salvo excepciones. **Hay que evaluar cuidadosamente el costo-beneficio de corto y de largo plazo de los aportes públicos y “explotar las excepciones”** (desarrollar un plan de mantenimiento reconstitutivo de la red ferroviaria y de Obras Prioritarias en aquellos corredores que lo justifiquen).
- Para lo que hay que encontrar una estrategia es para mantener la red vial (todas las jurisdicciones). Desarrollar (en sus aspectos de financiamiento, ejecución y control) un sistema de mantenimiento de las redes viales de los 3 niveles jurisdiccionales, que resulte sustentable y sostenible en el tiempo. **Actividad que genera empleo (especialmente en redes secundarias y terciarias).**

Entonces, volviendo a repasar el diagnóstico para pensar como encarar el futuro, cabría matizarlo.

- Los puertos (salvo Buenos Aires, a definir) tienen su propia dinámica y el sector privado está en condiciones de montar instalaciones donde las necesita. Los puertos de “fomento”, que varias provincias pretenden, deben evaluarse cuidadosamente.
- En cuanto a la Vía Navegable Troncal, hay que aprender de lo bueno y de lo corregible de la experiencia acumulada, concentrar esfuerzos en mejorar las condiciones de navegación en el sistema (profundidad, cruces, esperas) y no sumar costos que tornen vulnerable al sistema.
- Todo el resto ligado al comercio exterior (pasos de frontera, aeropuertos, puertos) requiere procesos de facilitación multiorganismos.

Por último me gustaría compartir unas ideas muy simples (más que ideas “tips”) para actuar en y sobre el sector transporte

- **MESAS DE COMPETITIVIDAD POR PRODUCTO, RAMA O SECTOR.** Con mesas de transporte como complemento en caso de ser necesario. Son efectivas y vale hacerlas permanentes pero no burocratizarlas. Obligan a rendir cuentas.
- **GRUPO DE ANÁLISIS DE GRANDES PROYECTOS.** Institucionalizar el tratamiento conjunto de los proyectos “activos” para hacer visibles las incongruencias y las complementaciones. Con aporte de distintas áreas ministeriales y un delegado por provincia.
- **DESARROLLAR UN PLAN DE ACCIONES E INVERSIONES,** a partir de hipótesis de presupuesto e intentar un **EJERCICIO INTERMINISTERIAL DE PLANIFICACIÓN.**
- **PONER EN CUESTION LA LOGICA DE LOS GRANDES ENTES/EMPRESAS PÚBLICOS DE TRANSPORTE.** Es muy difícil, pero condicionan todo intento.
- **FORTALECER LA BASE DE INFORMACIÓN INSTITUCIONAL.** Que debe ser sistemática, consistente, permanente y pública (para apuntalar el seguimiento del sistema y la toma de decisiones del sector público).

**Muchas gracias!**

**Carmen Polo**

## La forma de analizar el sector y su alcance también fue cambiando.

- Del énfasis en la expansión de infraestructura por obras nuevas, se pasó a prestar atención a la operación.
- De la operación de cada modo se pasó a identificar los déficits de “coordinación”.
- Empezó a darse importancia al “costo generalizado”, básicamente dinero + tiempo, y no sólo a la tarifa de transporte.
- Se entronizó a “la logística” como enfoque superador al de transporte a la hora de analizar las ventajas o dificultades que enfrentan los procesos de producción y comercialización.
- Se amplió la mirada, para evaluar los “entornos logísticos” calificándolos por ejemplo a nivel nacional, e incorporando aspectos de regulación y control y cuestiones exógenas al transporte, como, típicamente, el tema aduanero.

*El lenguaje que acompaña las distintas etapas del sistema es una mezcla de cambios en la realidad de los demandantes y oferentes de servicios de transporte junto a la “vestimenta” que le proveen (o proveemos) analistas y políticos.*

