



**Universidad Tecnológica Nacional
Facultad Regional Avellaneda
Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial**

Director
Ing. Enrique María Filgueira

Av. Mitre 750 – Avellaneda
CP. 1870
4201-4133 Int. 124
utn.c3t@gmail.com
www.c3t.fra.utn.com.ar

"Debates"

Diciembre de 2013

Sistema ferroviario de carga:
**¿Integración vertical de las empresas o separación entre
"Infraestructura y Operación"?**

El planteo general

Desde su aparición como modo de transporte en las primeras décadas del siglo XIX, el ferrocarril fue, de manera creciente, el responsable de los tráficos de cargas y de pasajeros, desplazando en los territorios nacionales a los otros modos de transporte terrestre como las carretas, diligencias, etc.

Su fase ascendente siguió sin competidores serios hasta la década del '20 del siglo XX. Ya en la década siguiente, el ferrocarril comenzó a mostrar signos de agotamiento como responsable principal de los tráficos, primero en distancias cortas y luego en distancias mayores, perdiendo su hegemonía a expensas del crecimiento del transporte automotor carretero.

Desde los años '40 del siglo XX, en el grueso de los países, los estados nacionales se hicieron cargo de los sistemas ferroviarios, esquema de propiedad que siguió con crecientes fisuras hasta mediados de los años '80, cuando comenzó una tendencia privatizadora, con mayor o menor fuerza según los países, y se comenzó a debatir no sólo la propiedad del capital ferroviario sino el esquema vigente hasta entonces de mantener, o no, empresas ferroviarias integradas (EIF), modelo según el cual una única empresa era la dueña de la infraestructura, del material rodante y responsable de la operación, el mantenimiento del conjunto y la venta del servicio.

El modelo de empresa integrada parecería haber entrado en crisis en las últimas décadas. De acuerdo a esto, varios países buscaron su superación dividiendo al sistema entre un ente responsable de la infraestructura, por un lado, y operadores de los servicios por el otro, estando las redes abiertas a la competencia entre operadores, ya sea públicos o privados. Empero, el camino a seguir se encuentra en pleno debate.

Las opiniones

En esta ocasión el C3T ha hecho una ronda de preguntas a diferentes especialistas ferroviarios para que opinen sobre el tema. Los especialistas consultados han sido los siguientes:

Alberto Müller: Director del Centro de Estudios de la Situación y Perspectiva de la Argentina (CESPA). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Alejandro Daniel Tornay: Director de la Licenciatura en Tecnologías Ferroviarias. Universidad Nacional de Lanús (UNLa).

Jorge Kohon: Especialista y consultor en transporte ferroviario.

Jorge Waddell: Director de la Fundación Museo Ferroviario. Docente de la Universidad de Buenos Aires.

Juan Pablo Martínez: Especialista ferroviario. Ex gerente de Ferrocarriles Argentinos.

Rodolfo Huici: Especialista en transporte. Ex funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Santiago Blanco: Belgrano Cargas y Logística S.A.

Las preguntas fueron las siguientes:

1. ¿Cuáles son los fundamentos teóricos de la separación de la infraestructura y la operación y qué críticas se le pueden hacer a la empresa ferroviaria de cargas integrada?
2. ¿Cuáles son los beneficios y riesgos esperables, en la práctica, de la separación entre infraestructura y operación?
3. El concepto europeo de separación de la infraestructura tiende a dar un tratamiento al ferrocarril similar a los caminos, en cuanto a la responsabilidad modal sobre el desgaste de los mismos. ¿Es posible esto para el sistema ferroviario?
4. La separación de la infraestructura puede permitir el libre acceso de operadores en el sistema. ¿Es buena la competencia intramodal?
5. En caso de separación de la infraestructura.
 - a. ¿Quién debería tener el control del tráfico? ¿Por qué?
 - b. ¿Quién debería definir los proyectos de inversión en infraestructura?
 - c. ¿En casos de accidentes, podrían generarse conflictos entre operadores y la empresa de infraestructura?
 - d. ¿Quién debería resolver los conflictos entre los responsables de la infraestructura y los operadores?
 - e. ¿Qué papel juega la credibilidad entre los operadores y los responsables de la infraestructura para una operatoria exitosa?
6. Los problemas derivados de la explotación integral, ¿podrían solucionarse de otro modo, sin separar la infraestructura?

7. Para el caso del transporte de cargas, ¿es aplicable la separación de la infraestructura en una red ferroviaria básicamente de trenes de carga a la demanda?
8. ¿Cómo ha funcionado la separación de la infraestructura de la operación en los países latinoamericanos en donde se ha aplicado?

Opinión de Alberto Müller

Director del Centro de Estudios de la Situación y Perspectiva de la Argentina (CESPA).
Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires

1. **¿Cuáles son los fundamentos teóricos de la separación de la infraestructura y la operación y qué críticas se le pueden hacer a la empresa ferroviaria de cargas integrada?**

Por lo que entiendo, el fundamento más inmediato es generar condiciones de competencia entre operadores ferroviarios, en una suerte de remedo o imitación de lo que ocurre con el transporte automotor. Si bien una empresa ferroviaria integrada puede aceptar el paso de trenes de otros operadores (como ocurre habitualmente desde siempre en Estados Unidos, por ejemplo), quizá se piense que un régimen abierto en el uso de infraestructura podría evitar prácticas discriminatorias, a la vez que alentar emprendimientos de menor talla económica, con relación a lo que supone constituirse en operador ferroviario integral.

2. ¿Cuáles son los beneficios y riesgos esperables, en la práctica, de la separación entre infraestructura y operación?

El beneficio podría ser el de incentivar la prestación de servicios por parte de operadores que no deberían hacerse cargo de la pesada tarea de administrar la infraestructura. Esto parece ser particularmente viable (a) si se trata de operadores de baja talla que pueden adquirir material usado a bajo costo, para minimizar los compromisos de capital; (b) si se trata de operadores que requieren un vector de transporte altamente especializado y de uso intensivo (trenes calesita).

El riesgo mayor parecería residir en la dificultad de diseñar un marco regulatorio adecuado para el prestador del servicio de infraestructura, tal como lo sugiere la experiencia inglesa.

3. El concepto europeo de separación de la infraestructura tiende a dar un tratamiento al ferrocarril similar a los caminos, en cuanto a la responsabilidad modal sobre el desgaste de los mismos. ¿Es posible esto para el sistema ferroviario?

Si por "tratamiento similar" entendemos el subsidio que en general existe desde los vehículos livianos a los pesados en el automotor, no habría forma de lograr tal tratamiento similar, porque no hay un equivalente al automóvil en el caso ferroviario, y es el automóvil quien "provee" este subsidio. En la práctica, la pregunta es si podrían – y deberían – los operadores de movilidad ferroviario asumir la totalidad de los costos de infraestructura.

4. La separación de la infraestructura puede permitir el libre acceso de operadores en el sistema. ¿Es buena la competencia intramodal?

La competencia intramodal no parecería ser un tema relevante si existe un suficiente desarrollo del automotor. Sólo podría ser relevante en caso de que los mercados estuvieran muy segmentados; éste, de hecho, parece ser el caso de Estados Unidos, donde el ferrocarril se especializa en distancias mayores a las del automotor. Pero allí no hay mayor competencia, porque luego de la desregulación de 1980 se produjo una fusión acelerada de empresas.

5. En caso de separación de la infraestructura.

a. ¿Quién debería tener el control del tráfico? ¿Por qué?

Una autoridad de tráfico regulada, con reglas claras en cuanto a los criterios de priorización en el uso de las vías.

b. ¿Quién debería definir los proyectos de inversión en infraestructura?

En lo referido a inversión de reposición, puede hacerlo el operador de infraestructura. En lo que atañe a inversión de ampliación, se trata de una cuestión muy compleja, por cuanto debería contarse con los objetivos de tráfico de los operadores; no puedo sugerir ahora una "fórmula" para esta cuestión, pero entiendo que el Estado debería tener alguna injerencia, a partir de objetivos en cuanto al desarrollo del modo ferroviario. Hay una importante exigencia, entiendo, en el sentido de determinar cuáles deben ser las características de la infraestructura (pesos por eje, velocidades, distancias de frenado, etc.), algo que solo puede surgir de un análisis conjunto de infraestructura y movilidad

c. ¿En casos de accidentes, podrían generarse conflictos entre operadores y la empresa de infraestructura?

Pueden esperarse conflictos, en caso de accidentes.

d. ¿Quién debería resolver los conflictos entre los responsables de la infraestructura y los operadores?

La agencia reguladora estatal que actuaría sobre el administrador de la infraestructura, auxiliada eventualmente por un comité técnico integrado por representantes de todas las partes.

e. ¿Qué papel juega la credibilidad entre los operadores y los responsables de la infraestructura para una operatoria exitosa?

No tengo una respuesta.

6. Los problemas derivados de la explotación integral, ¿podrían solucionarse de otro modo, sin separar la infraestructura?

Si el "problema" es qué hacer con el modo ferroviario, la cuestión de la separación de infraestructura y movilidad no parece ser central, dado que no parece muy probable que emerjan, en el caso argentino, muchos operadores interesados en utilizar la infraestructura.

7. Para el caso del transporte de cargas, ¿es aplicable la separación de la infraestructura en una red ferroviaria básicamente de trenes de carga a la demanda?

En principio entiendo que lo sería.

8. ¿Cómo ha funcionado la separación de la infraestructura de la operación en los países latinoamericanos en donde se ha aplicado?

No conozco experiencias.

Agrego a lo anterior: una posible justificación para el caso argentino para la separación es el gran requerimiento de inversión de su infraestructura, por el extendido diferimiento existente en mantenimiento y renovación. Si se plantea recuperar el modo ferroviario en términos sostenibles, deberán mobilizarse recursos muy voluminosos en este sentido, con retornos muy largos. Dado que los actuales operadores ferroviarios no parecen estar en condiciones de afrontar esta erogación, la provisión y gestión de la infraestructura por parte del Estado, constituyendo una instancia específica a cargo de la infraestructura, podría constituir una solución. El recupero se daría a través del cobro de peajes.

Opinión de Alejandro Daniel Tornay

Director de la Licenciatura en Tecnologías Ferroviarias. Universidad Nacional de Lanús (UNLa)

Introducción

Las líneas que siguen no intentan elaborar una hipótesis ante la situación problemática planteada, ya que ello supondría un intento de respuesta a un interrogante que debería reunir una serie de requisitos de naturaleza científica. Tampoco deben interpretarse como una opinión sensata, simplemente tratan de introducir al lector a una serie de cuestiones en clave de preguntas, de dudas más que de certezas, para incentivar el objetivo que pretenden los organizadores que propician nuestra intervención: el debate, para luego elaborar, seguramente, una construcción conjunta.

Como este pequeño desafío lo tomamos desde nuestro desempeño en la UNLa, y dada nuestra condición de docentes investigadores, nos permitimos mezclar algunos hechos o circunstancias, cuyas evidencias concretas parecerían ser verdades absolutas, con otras

cuestiones subjetivas asociadas a las disciplinas sociales. De hecho la cuestión radica más que en condicionantes técnicos en consideraciones de naturaleza política. De allí el valor que le asignemos a esta última.

A manera de breve relato histórico respecto del origen y evolución del sistema ferroviario hasta le época de quiebre del modelo empresarial en que se sustentó -hacia finales de la década del '80 y principios de la del '90 del siglo XX- podríamos aceptar, con un alto grado de certeza, que en general la empresa ferroviaria adoptó una integración vertical, no sólo en su gestión y explotación sino que incluía en muchos casos la industrialización.

Una simple observación de lo que otrora fueron talleres ferroviarios insignias, como los de Remedios de Escalada, Liniers y otros tantos, nos revela que el modelo imperante no se agotaba simplemente en el tendido de vías, transporte de mercancías y/o pasajeros y actividades de mantenimiento técnico, sino que directamente se fabricaban gran cantidad de productos. Esta lógica empresarial –en el caso argentino- tal vez tenía otro propósito: mantener el orden imperante y la distribución internacional del trabajo mediante el impedimento del desarrollo de una industria proveedora (paralela, nacional) suficientemente desarrollada. Si los tornos, fresadoras y demás máquinas herramientas, si el forjado y la fundición estaban en manos de una organización foránea integrada, no podemos explicarlo graciosamente desde una perspectiva económica empresarial (abaratamiento de costos) o un modelo productivo (taylorismo). Esta es la situación más ventajosa en la perspectiva de la industria asociada al ferrocarril, no es necesario que abordemos la cuestión de las importaciones de enormes cantidades de manufacturas ya que en sí mismas nos dan una clara respuesta de la intencionalidad manifiesta. ¿No será que los barcos cargados con lastre -en este caso, excedentes industriales- eran utilizados para satisfacer necesidades, no del ferrocarril, sino del proceso de exportación de materias primas no elaboradas?

¿No se estaba propiciando lo que Arturo Jauretche llamó "relación adversa de los términos del intercambio"?

Lo que hemos expuesto, entonces, nos permite abordar la cuestión con una perspectiva mucho más amplia.

Fundamentos ¿teóricos? de la separación de la infraestructura y la operación

El proceso de desmembramiento de la empresa ferroviaria se origina en Europa. ¿Las cuestiones que lo propician serán económico-financieras? Pues si es así, son pragmáticas.

En un modelo neoliberal, todo lo que es interpretado como déficit financiero, no es admisible. Por lo tanto un artilugio bien pudo ser el tener estados contables diferenciados, para que los tecnócratas pudieran saber dónde y en qué se "gastaba".

La implantación ¿o deberíamos escribir trasplante? de este modelo en la República Argentina se produce en una tercera etapa (a los efectos de simplificar, obviaremos lo intento sucedido en el gobierno de Alfonsín).

En la que la precede, una etapa desbastadora para las actividades económicas estatales, se sustenta en una "colonización pedagógica" que se desarrolla desde los medios hegemónicos de ¿información? La democracia ejercida por unos pocos nos bombardea con la ideología de la privatización y sus beneficios inconmensurables. Gobierno y muchos medios periodísticos comulgan con esta visión (recordemos la famosa frase del Ministro Dromi) que da origen, en los ferrocarriles argentinos, a un complejo sistema de concesiones.

Aparecen empresas ¿competidoras? que se dedicaban al transporte automotor y que ahora se asocian entre sí y/o con otras del rubro de la construcción (¿la patria contratista?) para "explotar" el ¿servicio? ferroviario.

En este complejo contexto, iniciado el actual milenio, se aplica la normativa de reordenamiento ferroviario que copia del viejo continente el desdoblamiento mediante la creación de ADIFSE y SOFSE.

Una década más tarde nos encuentra en una situación traumática. Al proceso de desinversión, falta de mantenimiento y condiciones de servicio deplorables que se venían desarrollando desde la aplicación de las medidas antes enunciadas, se producen una serie de luctuosos accidentes que obligan al Estado a tomar ingentes medidas políticas tendientes a revertir la situación.

El transporte ferroviario ¿es una carga para el Estado?

Retomando el último párrafo, la realidad nos muestra que el Estado se hace cargo de la compra de material rodante en el exterior, particularmente para el transporte de pasajeros. ¿Necesidad y urgencia? Tal vez sea esta la clave en la que podamos entender el motivo y justificar el egreso de divisas y la ausencia de valor agregado nacional en la aplicación de estas medidas.

Si el Estado también se ocupa de invertir en las instalaciones fijas, entonces ¿cuál es el sentido que los que explotan el servicio sean organizaciones privadas? Más aún, si la toma de decisiones en materia ferroviaria, los recursos afectados, el control, mantenimiento, supervisión y demás acciones devienen de una misma superestructura ¿para qué tener dos empresas diferenciadas, cuál es el motivo para sostener una dedicada a la infraestructura y otra a la operación?

Existe una concepción, instalada en el imaginario colectivo ferroviario, la cual asevera que el transporte de cargas es el que subvenciona al de pasajeros. Luego, si tal transporte está en manos de empresas privadas que lo explotan con un fin industrial y particular, es decir que se reduce simplemente a transportar su propia producción a los lugares de consumo y/o exportación, y la infraestructura está en manos de otra empresa que, pongamos por caso es estatal, entonces este precepto no se cumple y por el contrario estaríamos en presencia de un Estado benefactor, benefactor de las prerrogativas de empresas privadas (cuyo capital accionario, tal vez, no esté integrado por aportes de ciudadanos argentinos). Cualquier similitud con antecedentes históricos sería mera coincidencia.

En resumen ¿qué críticas se le pueden hacer a la empresa ferroviaria de cargas integrada? Bajo esta lógica, si es de patrimonio nacional, tal vez ninguna.

Lo cierto es que, en la República Argentina de hoy, se está tendiendo a que el Ferrocarril, en tanto modo de transporte, sea un elemento estratégico para el desarrollo de una estructura federal de cargas. Donde la vinculación entre los centros de producción y los de consumo se desarrollen a costos muy bajos, económicamente competitivos.

La carga, en distancias pertinentes, vehiculizada en el ferrocarril no sólo traería aparejado disminuciones de costos registrables por los tecnócratas, sino también beneficios no

directamente contables en concepciones mercantilistas a corto plazo como son bajo impacto ambiental, disminución de accidentes (¿por qué será que, por ley, ciertos países obliguen a que el transporte de cargas peligrosas se haga por la vía férrea?), por citar solamente algunos indicadores.

Es hora de un aporte tecnológico

Si nos focalizamos en cuestiones tecnológicas concretas y nos remitimos al coeficiente de rozamiento (perdón por nuestra deformación profesional, pero antes, después o en simultáneo a ser ferroviarios somos docentes) la pregunta ineludible sería: ¿cuál es valor del mismo referido a acero-acero y aquel vinculado con caucho-asfalto/concreto? La respuesta cualitativa es que es significativamente menor (la cuantitativa la dejamos para que la responda el lector). Luego se deduce que el transporte ferroviario genera un "gasto" menor pues la energía disipada por el rozamiento es menor (tal energía transformada en calor o energía degradada pasa al medio, con lo cual la variación de temperatura entre la fuente "caliente" y la fuente "fría" tiende a cero y por lo tanto la posibilidad de existencia de una máquina térmica está condicionada por dicha variación, entonces a larguísimo plazo sería imposible contar con un dispositivo de tal naturaleza, cosa que, naturalmente no interesa en la ponderación económica).

En consecuencia el rendimiento energético ferroviario (al menos en lo referente al derivado del rozamiento por contacto directo) es superior al automotor. Ahora bien, si esto es cierto (como se intentó explicar, sin demostrar) ¿cómo podemos justificar que la matriz energética argentina contemple un 30% para el transporte y un 27% para la industria? Tal vez porque mayoritariamente el transporte esté en manos del modo automotor y aquí estamos, indirectamente, valorando la incidencia el movimiento de la carga.

Esta situación nos lleva a replantearnos otra consideración que imperaba hace algún tiempo, en elementos básicos de economía social: un país desarrollado se caracterizaba porque su sector ocupacional estaba mayoritariamente en la industria mientras que en los países subdesarrollados estaba en las actividades agropecuarias. Entonces, retomado algo escrito al principio, según la evidencia objetiva que nos aporta la matriz energética, Argentina no sería un país central o del primer mundo. De allí la necesidad del abordaje de la cuestión en términos del modelo de país que queremos, es decir, la toma de decisiones políticas.

Un análisis simplista indicaría un despropósito consumir mayor cantidad de energía en el sector terciario que en la producción de bienes.

Ferrocarril contra camión/ómnibus ¿una guerra?

Ninguna guerra tiene sentido. Alguien dijo que la guerra es la continuidad de la política por otros medios. Si estos son los medios de la política no quisiéramos saber cuáles son los extremos. En toda guerra el triunfo, y en especial en Argentina, se verifica por la aniquilación del opositor. Esta no es la idea.

El breve párrafo que antecede intenta exponer que tal vez la cuestión no pasa, necesariamente, por la separación o no de la infraestructura ferroviaria de la operación ferroviaria.

La situación de fondo es estructural. El problema debe ser abordado holísticamente. El ferroviario es tan solo una forma de transporte. Para poder analizar la problemática ferroviaria se está y (debería seguir) interpelándola como una cuestión de política de Estado. Esto es con decisiones que comprometan décadas en la visión integral del modelo de país que deseamos y queremos. ¿Agroexportador? ¿Industrializado? ¿Productor de servicios? Pero tal decisión debe ser soberana, no impuesta. En tal caso deberíamos preguntarnos qué modelo social queremos. ¿Elitista? ¿Comprometido? ¿Dependiente de los intereses foráneos? ¿De equidad? ...

Si deseamos un país comprometido, donde la equidad social sea moneda corriente, integrado a la región, interesado por su desarrollo regional, soberano en sus decisiones, tal vez tenga entonces sentido una política ferroviaria de largo alcance. Donde los gobiernos se sucedan pero ciertas acciones del Estado se mantengan.

En este contexto se debería abordar la cuestión del transporte, donde las distintas modalidades se complementan y no compitan.

Cuando hablamos de competencia no nos estamos refiriendo a aquella que tiende a la mejora del servicio, la reducción de costos, la multiplicación de ofertas. Nos estamos refiriendo al aspecto negativo, que es el que en términos comerciales se puede dar tal vez con mayor frecuencia aquí: la competencia desleal, el dumping, la sobre o sub facturación (según las

circunstancias imperantes), el abuso de los subsidios, la convocatoria al Estado para las pérdidas, entre otras varias situaciones poco felices.

Para ello debemos tener un Estado fuerte. Que marque el rumbo. Donde las empresas de transporte, y en particular las ferroviarias -sean estatales, privadas, concesionadas, etc.- conozcan y cumplan con los objetivos. Que se privilegien los intereses colectivos por sobre los sectoriales y/o particulares. Donde se garantice, por medio de la recaudación de recursos genuinos, la inversión, la extensión y el mantenimiento tanto de la infraestructura como la del material afectado a la operación.

Infraestructura y operación; operación o infraestructura

El título, en clave de función proposicional compuesta, disyunción o conjunción, guarda casualmente una cierta lógica, que no es la lógica proposicional. Es la lógica de la Nación.

Este juego de palabras es un juego si son meras palabras. Si las palabras representan ideas o mejor (o peor, acciones concretas, donde están involucradas gran cantidad de personas y con ello su futuro y bienestar) estas categorías de análisis dejan de ser abstractas y cobran una dimensión transcendente. Las experiencias de vida nos marcan la vida. Los gobiernos adoptan políticas según las circunstancias y las políticas circunstanciales afectan de por vida a la vida de las personas. Casualmente las más afectadas son aquellas personas que están más desamparadas.

Cuando los Estados se preocupan de las finanzas, muchas veces se despreocupan de los desamparados, de los eternos postergados. Cuando los Estados se ocupan de las empresas no lo hacen de los desocupados. Cuando los Estados atienden a las estructuras se desentienden de los que están fuera de esas estructuras. Pareciera ser que los Estados se preocupan por el estado de las finanzas de las empresas pero no se ocupan de las finanzas cuando estas afectan a los que sostienen a las empresas. Así observamos que en Europa, donde hace tres décadas se inició el proceso de escisión ferroviaria hoy se lo está cuestionando.

Sigamos en torno a las contradicciones. En el país donde se inventó el ferrocarril la empresa desdoblada que se ocupaba de la infraestructura quebró. Si la separación obedecía al ardid de darle a las instalaciones fijas un tratamiento similar al que se le da a los caminos, esto es, si el

contribuyente (para ponerlo en la lógica del razonamiento que esgrime tal especulación) no cuestiona la inversión (¿por qué no llamarlo gasto?) en la construcción de infraestructura carretera, entonces no cuestionaría el gasto (¿por qué no decir inversión?) en vías férreas. El enunciado expresado al inicio del párrafo sería por demás evidente para replantearse la disyuntiva y volver sobre los pasos, volviendo a convencer a la opinión pública. Sólo se necesita que los medios independientes de comunicación concienticen de la conveniencia de lo que era inconveniente un tiempo atrás. No hay mayores dificultades. Las dificultades las padecen aquellos que no tiene vos y como no tiene vos no se escuchan. Solamente se escuchan las voces de los sin vos, si están a favor cuando se avasallan supuestas libertades de expresión que interesan a los intereses de los medios. En fin los medios se justifican por los objetivos.

A nuestros hermanos de América Latina el éxito en la gestión ferroviaria se la podemos asociar a concesiones integrales o bien la falta del mismo (pocos casos) al desdoblamiento, que se está tratando de revertir mediante enmiendas a las disposiciones legales que adoptaron el modelo europeo.

A manera de cierre

Cuando nos referíamos a un modelo implantado –con referencia al europeo- lo que tratábamos de evidenciar eran las grandes diferencias existentes entre la realidad ferroviaria europea y la argentina. La cuestión pasa por decidir entre lo exitoso en otro ámbito o lo conveniente para el nuestro.

En Argentina, con grandes extensiones territoriales, baja frecuencia del tráfico de cargas, con diferentes trochas y con derivación a pocos puertos orientados todos al Océano Atlántico, con un servicio de pasajeros de corta distancia concentrado en un área metropolitana y que además posee diferencias en el tipo y forma de la energía hacen que, dadas las actuales circunstancias (fuerte inversión del Estado) sea conveniente, como ya se argumentó, una sola empresa estatal ferroviaria ligada a un área estratégica, también estatal, que contemple el transporte de manera global.

Opinión de Jorge Kohon

Especialista y consultor en transporte ferroviario.

1. ¿Cuáles son los fundamentos teóricos de la separación de la infraestructura y la operación y qué críticas se le pueden hacer a la empresa ferroviaria de cargas integrada?

La empresa ferroviaria integrada no merece, a mi criterio, críticas "per se": por el contrario, posee atributos positivos y ha sido la base del desarrollo ferroviario mundial. El tema a debatir, en mi visión y para el contexto latinoamericano, es el de la exclusividad comercial. Esto es, que sobre el territorio concesionado (los operadores ferroviarios que mueven el 99% del tráfico ferroviario de Latinoamérica son operadores privados bajo concesiones), sólo los concesionarios "titulares" pueden desplegar su acción comercial y captar tráfico. En ciertas circunstancias, esa exclusividad comercial puede actuar en contra del crecimiento del tráfico ferroviario.

2. ¿Cuáles son los beneficios y riesgos esperables, en la práctica, de la separación entre infraestructura y operación?

En ciertas circunstancias, una mayor oferta "intramodal" integrada tanto por operadores "puros" (esto es, que se dedican al negocio de transporte movilizandocargas de distintos cargadores), o por operadores que transportan su propia carga, puede generar alternativas de transporte que podrían ser difícil de lograr con una única empresa verticalmente integrada que puede no tener "apetito" por atender toda la diversidad de tráficos y cargadores posibles.

Uno de los principales riesgos, a mi criterio, está vinculado a una eventual "disociación" entre, por una parte, los requerimientos en calidad y cantidad de la infraestructura requerida por los operadores y, por otra, lo que ésta ofrece, también en términos de calidad y cantidad de infraestructura.

Otro de los riesgos viene dado por la posibilidad de discriminación, por parte de la empresa de infraestructura, al ejercer el control de tráfico, en contra de algún operador. Esta situación de discriminación puede, eventualmente, darse con mayor intensidad cuando el sistema o alguna línea en cuestión opera a capacidad o cerca de ésta: mientras la línea se encuentre operando lejos de su límite de capacidad, las posibilidades de conflictos en este aspecto son más limitadas.

Otro factor de riesgo es que el material rodante no se encuentre bien mantenido y circule sin respetar los estándares mínimos necesarios para realizar una circulación segura.

Queda sobreentendido en todo este planteo que las tarifas por el acceso y el uso de la infraestructura, en tanto monopólicas, se encuentra reguladas.

3. La separación de la infraestructura puede permitir el libre acceso de operadores en el sistema. ¿Es buena la competencia intramodal?

Puede serlo. Depende, a mi criterio, de las condiciones del mercado de transporte de cargas. Es decir, depende de si hay (o no hay) demandas con "características ferroviarias" (esto es, dicho brevemente, masivas) que el ferrocarril no capta y que podrían ser eventualmente movilizadas por ferrocarril si la oferta se amplía y diversifica. Si hay demanda ferroviaria

"insatisfecha", la separación de la infraestructura puede permitir el surgimiento de nuevos operadores para atenderlas.

Es de tener en cuenta que no debe pensarse que cada nuevo operador ferroviario habrá de tener 50 locomotoras y 2000 vagones. Puede haber operadores ferroviarios más pequeños. Hay unos 550 ferrocarriles regionales y "líneas cortas", privados, en Estados Unidos: algunos sólo tienen 2 locomotoras y 10 empleados.

Por otra parte, y en relación a uno de los problemas de los ferrocarriles "light", el mantenimiento del material rodante y, especialmente, el de locomotoras es de tener en cuenta que existen, en Argentina, cooperativas de trabajadores que pueden tomar a su cargo el mantenimiento de locomotoras y vagones.

4. En caso de separación de la infraestructura.

a. ¿Quién debería tener el control del tráfico? ¿Por qué?

En teoría, podría ser una empresa ferroviaria de infraestructura estatal. Como se verá más adelante, al mencionar ejemplos latinoamericanos, hay variaciones sobre este tema.

b. ¿Quién debería definir los proyectos de inversión en infraestructura?

Es una pregunta compleja que toca el tema del financiamiento de la infraestructura ferroviaria. Brevemente diría que surgiría de una combinación de políticas públicas y de las necesidades de los operadores.

c. ¿En casos de accidentes, podrían generarse conflictos entre operadores y la empresa de infraestructura?

Aun dentro de una empresa ferroviaria verticalmente integrada, se dan frecuentemente conflictos entre las áreas de operaciones y las de infraestructura cuando hay un accidente: los responsables de cada una de esas áreas se "echan la culpa" mutuamente por los motivos que lo desencadenaron. Al final del camino, una solución aceptada para evitar discusiones interminables es que el área de infraestructura se hace financieramente cargo de los

"destrozos" sobre la infraestructura y el área de material rodante se hace cargo de los "destrozos" en el material rodante. Esta regla, con algún grado de refinamiento adicional, podría aplicarse al "Open Access".

d. ¿Quién debería resolver los conflictos entre los responsables de la infraestructura y los operadores

La autoridad regulatoria. En Argentina, la CNRT.

5. Los problemas derivados de la explotación integral, ¿podrían solucionarse de otro modo, sin separar la infraestructura?

En México el sistema ferroviario funciona bajo concesiones verticalmente integradas. Sin embargo, el modelo de gestión allí existente puede denominarse de "acceso competitivo": esto es, tanto a los principales centros de demanda del interior del país, como a los principales puertos, puede acceder a captar tráfico, empleando líneas ferroviarias pre-definidas, también el ferrocarril "vecino". Esa posibilidad se denomina "derechos de paso comerciales". Los derechos de paso comerciales de cada ferrocarril sobre las vías del vecino fueron definidos en los contratos de concesión. El ferrocarril "vecino" paga peaje por utilizar la infraestructura del ferrocarril "titular".

Por otra parte, en Perú, cada adjudicatario de una concesión ferroviaria estuvo obligada, la recibir la adjudicación, a crear dos empresas bajo el mismo control accionario: una de infraestructura, denominada "concesionario" a cargo, precisamente de la infraestructura y otra, denominada "operador", que presta los servicios de transporte. El operador le paga un peaje, regulado, al concesionario. Asimismo, están definidas las condiciones bajo las cuales pueden surgir nuevos operadores. No han surgido nuevos operadores de cargas, pero sí de pasajeros en el corredor Cusco-Machu Pichhu (actualmente hay dos, pero hasta hace poco tiempo atrás hubo tres). Las tarifas de acceso y uso están reguladas también en el caso de los pasajeros y no hay indicios de que la convivencia no sea pacífica. O sea: en Perú no se ha roto, en la práctica, la integración vertical y hay, al mismo tiempo, Open Access.

6. Para el caso del transporte de cargas, ¿es aplicable la separación de la infraestructura en una red ferroviaria básicamente de trenes de carga a la demanda?

Mi primera reacción es que si no se está operando a capacidad, no habría problema.

7. ¿Cómo ha funcionado la separación de la infraestructura de la operación en los países latinoamericanos en donde se ha aplicado?

Parte de la respuesta a este punto está en la respuesta a la pregunta 6. Estrictamente el sistema peruano es un sistema nominalmente desintegrado pero, en la práctica es, como se dijo, un sistema verticalmente integrado con Open Access. La única experiencia latinoamericana (más o menos) "ortodoxa" de Open Access es la Chilena. Allí, sobre la infraestructura de la Red Sur de la Empresa Ferroviaria del Estado (EFE), que también presta servicios de pasajeros de larga distancia, circulan trenes de dos operadores de cargas. El primero de ellos, Ferrocarril del Pacífico S.A (FEPASA), fue el único prestador de servicios de cargas durante más de 10 años. El sistema de Open Access vigente permitió el surgimiento de un segundo operador, TRANSAP. TRANSAP sólo moviliza ácido sulfúrico y celulosa de dos únicos clientes relevantes (CODELCO y la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones – CMPC-), y concentra el 30% del tráfico. FEPASA (70% del tráfico) es un transportador más general, con una diversidad de productos. La discusión en Chile acerca de si la entrada del segundo operador ha sido conveniente o no, no está saldada: existen voces que señalan que la presencia de TRANSAP hizo crecer el mercado ferroviario, pero también existen otras que indican que TRANSAP "descremó" a FEPASA de tráficos altamente rentables y afectó seriamente su viabilidad como empresa ferroviaria.

Tres comentarios finales:

1. Uno de los problemas estructurales más graves del sistema ferroviario argentino es que no tiene tráfico. Por la red en operaciones (de algo menos de 20 mil kilómetros) circula, en promedio, poco menos de un tren cargado por día. La consideración de modelos de gestión alternativos puede ser una herramienta para incrementar el tráfico.
2. Un aspecto que resulta necesario definir en relación al Open Access es la proporción de los costos de infraestructura a ser absorbida por los operadores. Una posibilidad a considerar es que sea similar a la de los costos de infraestructura carretera que cubren los camiones pesados, que se ubican en alrededor de la mitad de los costos que les son atribuibles.

3. En Agosto de 2012, la Presidenta de Brasil anunció un Megaplan para expandir la infraestructura ferroviaria en 10.000 kilómetros y la carretera en 7.500. El modelo de gestión de las nuevas líneas a construirse es el de Open Access.

Opinión de Jorge Waddell

Director de la Fundación Museo Ferroviario. Docente de la Universidad de Buenos Aires

1. **¿Cuáles son los fundamentos teóricos de la separación de la infraestructura y la operación y qué críticas se le pueden hacer a la empresa ferroviaria de cargas integrada?**

Los fundamentos teóricos de la separación de la infraestructura y la operación son contables y políticos pero no técnicos. La especial relación que se da entre el vehículo ferroviario y la vía no se da en ningún otro modo. Por lo tanto el ferrocarril es natural y técnicamente un sistema integrado, desintegrarlo es, además de antinatural generar un problema donde no lo hay. La fundamentación contable económica de la separación está dada porque las empresas ferroviarias salvo excepciones no pueden hacer frente al costo de la infraestructura, por lo tanto al hacer la separación la empresa operadora se libera en su balance de este costo y lo asume la empresa de infraestructura. En el fondo significa un dibujo contable. Desde el punto de vista político la separación facilita la decisión y justificación de la inversión pública en infraestructura

ya que los gobiernos tienen cierto temor a invertir en vías concesionadas a una empresa, si la vía está separada de la operación para el sector político es más fácil de justificar la inversión. Esto se observa mejor en las concesiones de carga en la Argentina, donde la imposibilidad de mantener y renovar la infraestructura por la escala pequeña del negocio, hace necesaria la inversión estatal y como estas concesiones están en poder de grandes grupos económicos, los sectores políticos teme a la opinión pública a la hora de invertir en vías concesionadas. Esto no ocurre con los servicios de pasajeros ya que nadie se opone a ellos. El problema es definir si, para dibujar números mejores para los operadores ferroviarios y para dejar tranquilos a los políticos y burócratas en las decisiones de inversión pública vamos a someter al modo ferroviario a una separación antinatural y técnicamente desaconsejable.

2. ¿Cuáles son los beneficios y riesgos esperables, en la práctica, de la separación entre infraestructura y operación?

La separación en realidad no genera ningún beneficio al modo ferroviario, la supuesta mejoría en los balances de las empresas operadoras ocurrirá solo si se fija un peaje por el uso de la vía razonable. Los riesgos en la práctica son muchos. En primer lugar conflictos entre operadores por las rutas, en segundo lugar conflictos entre operadores e infraestructura por proyectos de inversión, por el nivel del peaje, por el uso de la infraestructura, por normas técnicas aplicables. Conflictos por accidentes donde se echarán mutuamente la culpa derivando generalmente en problemas judiciales. Además en caso de un desperfecto en la vía que impida la circulación y haya que repararlo de inmediato, ¿lo hará la empresa de infraestructura? ¿y si tiene otras prioridades o no se ocupa? De la buena voluntad de la empresa de infraestructura dependerá la eficiencia de la empresa operadora. Habrá una tensión permanente. Además la tendencia a la macrocefalia estatal que hay en la Argentina llevará a tener una empresa de infraestructura totalmente sobredimensionada.

3. El concepto europeo de separación de la infraestructura tiende a dar un tratamiento al ferrocarril similar a los caminos, en cuanto a la responsabilidad modal sobre el desgaste de los mismos. ¿Es posible esto para el sistema ferroviario?

Equiparar el tratamiento de la vía férrea al camino es un error. La responsabilidad modal por el desgaste de la infraestructura debe implementarse a partir de la eliminación de las asimetrías entre los distintos modos, especialmente el automotor y no separando la infraestructura

4. La separación de la infraestructura puede permitir el libre acceso de operadores en el sistema. ¿Es buena la competencia intramodal?

Cuando se habla de competencia se lo hace en relación a la posibilidad de monopolio. En el pasado el ferrocarril era un monopolio natural y por ello sus tarifas debían ser reguladas, por la competencia o por una legislación específica. El problema del pasado eran las altas tarifas del ferrocarril. Pero a partir de la aparición del transporte automotor desaparece el concepto de monopolio del ferrocarril. En la Argentina no hay un solo tráfico ferroviario que no pueda ser llevado por el transporte automotor con lo cual el monopolio no existe, si no existe el monopolio no hay posibilidad de tarifas ferroviarias abusivas y por lo tanto no hay necesidad de generar competencia en el ferrocarril. El problema del ferrocarril en la Argentina de hoy no es que tiene tarifas altas, sino que tienen tarifas bajas, deprimidas por la competencia automotor. Por lo tanto la competencia intramodal no solo no es aconsejable sino que debilitaría más aún al modo frente a su rival. A lo sumo se podría aceptar un sistema de acceso a la red por demanda insatisfecha, para dejar tranquilos a aquellos defienden la competencia entre ferrocarriles.

5. En caso de separación de la infraestructura.

a. ¿Quién debería tener el control del tráfico? ¿Por qué?

En caso de separación de la infraestructura el control de tráfico debe estar en manos de las empresas operadoras y no en la empresa de infraestructura, porque del eficaz movimiento de los trenes depende el éxito de las empresas y si el control se lo entrega a burócratas que no tienen el incentivo de optimizar la eficiencia de la empresa terminará degradando el servicio.

b. ¿Quién debería definir los proyectos de inversión en infraestructura?

Respecto de la definición de los proyectos de inversión en infraestructura deberían estar a cargo de la autoridad de transporte y no en la empresa de infraestructura, y esas decisiones deberán concensuarse con las empresas operadoras de acuerdo a sus necesidades.

c. ¿En casos de accidentes, podrían generarse conflictos entre operadores y la empresa de infraestructura?

En caso de accidentes, tal como ocurrió últimamente en Europa se genera un controversia entre operadores e infraestructura por la responsabilidad. El caso extremo fue el de Gran Bretaña, en la que una sucesión de accidentes y sus respectivos juicios hizo derrumbar la cotización de las acciones de Railtrack, empresa de infraestructura llevándola a la quiebra.

d. ¿Quién debería resolver los conflictos entre los responsables de la infraestructura y los operadores

Los permanentes conflictos entre operadores e infraestructura deberían resolverse en un órgano especialmente creado para solución de controversias. De la idoneidad y el nivel técnico de este órgano resultará la sustentabilidad del modelo de separación.

e. ¿Qué papel juega la credibilidad entre los operadores y los responsables de la infraestructura para una operatoria exitosa?

La credibilidad entre las partes y la buena fe entre operadores e infraestructura es la clave de que el sistema de separación funcione. La historia Argentina de las últimas décadas nos muestra que es difícil encontrar credibilidad, buena fe, honradez y nivel técnico aceptable en organismos públicos tal como lo sería la empresa administradora de infraestructura.

6. Los problemas derivados de la explotación integral, ¿podrían solucionarse de otro modo, sin separar la infraestructura?

El único problema que genera la explotación integral es la justificación de la inversión estatal en la vía. Pero la explotación integral no impide que el estado invierta en la infraestructura. De hecho en Argentina con concesiones integrales el estado renovó gran parte de la red metropolitana e hizo importantes inversiones en redes concesionadas a empresas de carga en zonas dañadas por inundaciones e incluso rehabilitando y poniendo en servicio ramales clausurados y esto no ha generado ningún problema. Por lo tanto los sectores políticos y las autoridades del transporte deben buscar las formas idóneas de anunciar y defender ante la opinión pública la inversión en infraestructura ferroviaria en lugar de separar la infraestructura

7. Para el caso del transporte de cargas, ¿es aplicable la separación de la infraestructura en una red ferroviaria básicamente de trenes de carga a la demanda?

Separar la infraestructura en una red de trenes de carga a la demanda es un serio inconveniente puesto que la empresa operadora y la de infraestructura deberán negociar la corrida de cada tren. Esto ya es un engorro si se lo hace de buena fe, imaginemos en la Argentina si le agregamos la posibilidad de corrupción, además de los peajes legales se establecerán una serie de "peajes paralelos" que deberá pagar cada tren, lo que terminará empeorando la situación de las empresas operadoras. Además para aumentar la participación del ferrocarril en el mercado de transporte de cargas, las empresas deberán incorporar material rodante, lo que significará una inversión importante. La eficiencia de esa inversión dependerá de la optimización de la rotación (o ciclo) de ese material rodante. Ahora si la optimización de la rotación va a depender de decisiones de tráfico de la empresa de infraestructura que no dependen de la operadora significará que quien hace la inversión no tiene el control sobre ella lo que será un desaliento más a no incorporar material rodante.

8. ¿Cómo ha funcionado la separación de la infraestructura de la operación en los países latinoamericanos en donde se ha aplicado?

En América latina la separación se ha aplicado en Chile, Uruguay, Perú, Colombia y en todos ello los resultados han sido dispares pero en ninguno de ellos la separación fue una solución a los problemas ferroviarios. En Colombia funcionó mal y fue abandonada al poco tiempo; en Uruguay se ensayó y también al poco tiempo se revirtió hacia la explotación integral estando el tema nuevamente en discusión en estos momentos. En Perú se implementó la separación pero con una instrumentación legal tal que permite a los operadores también administrar la infraestructura con lo cual en la práctica funciona como un sistema integrado. Por último en Chile, que es donde mejor ha funcionado la empresa operadora de carga original Fepasa ha tenido muchos tropiezos y en los últimos años ha aparecido otra empresa que compete con Fepasa en tráficos importantes complicando más a Fepasa. Por otro lado podemos decir que las reformas ferroviarias más exitosas de la región, como las realizadas en Brasil, Bolivia, la red norte de Chile y México, todas han mantenido la explotación integral.

Opinión de Juan Pablo Martínez

Especialista ferroviario. Ex gerente de Ferrocarriles Argentinos

1. ¿Cuáles son los fundamentos teóricos de la separación de la infraestructura y la operación y qué críticas se le pueden hacer a la empresa ferroviaria de cargas integrada?

En los comienzos del ferrocarril en Inglaterra se intentó replicar la experiencia con los caminos de peaje: un concesionario a cargo del camino y los particulares usándolo con pago de peaje, cada uno con su vehículo. En los caminos los usuarios eran muchos, en los ferrocarriles eran bastante menos, simplemente por la escala de actividad y el costo de la inversión en el vehículo. Pero además invertir en locomotoras y vagones implicaba "casarse" con un ferrocarril dado, lo que obligaba a definiciones técnicas, algunas no reversibles: la trocha (que en los comienzos eran variadas), el gálibo, el peso bruto de los móviles, etc.; en definitiva el compromiso técnico era mucho mayor que con los caminos ordinarios. En el caso de desacuerdos entre el concesionario de la vía y el usuario, que en un momento dado no le

permitieran a éste transportar sobre ese ferrocarril, ese material rodante podía no encontrar uso inmediato en otros ferrocarriles, sólo podía aprovecharse en algunos, no en todos, debía haber coincidencias técnicas. Por otra parte el usuario de la vía debía equiparse con sus propios talleres, que debía enlazar al ferrocarril elegido y no a cualquier otro. Todo lo cual hacía muy dependiente al operador ferroviario del dueño o concesionario de la vía, y muy arriesgada su inversión en trenes. Todo lo cual impidió el desarrollo del modelo de separación y muy pronto en todo el mundo hubo convergencia hacia el modelo de la empresa integrada.

Los ferrocarriles dominaron el mercado de transporte hasta 1920. Prestaban todo tipo de servicios y terminaron siendo empresas grandes pero fuertemente reguladas, porque los estados debieron intervenir en defensa de los clientes. Sus trabajadores fueron de los primeros en sindicalizarse y en conseguir beneficios tales como jubilación o duración de la jornada laboral, mucho antes que los de otras actividades.

Cuando los ferrocarriles se encontraron con la competencia menos regulada del transporte por carretera perdieron la solidez económica que les había dado el monopolio técnico y muchos pasaron a ser empresas inviables. La estatización en casi todos lados fue la respuesta inevitable. Las gigantescas empresas públicas así creadas no mejoraron la posición competitiva del ferrocarril, pero sí tuvieron tendencia a aumentar grandemente sus efectivos de personal, hasta que sólo pudieron sostenerse con enormes y crecientes aportes públicos; aportes que en algún momento, ya no estuvieron tan fácilmente disponibles.

De esta reseña deducimos que lo que entró en crisis no fue el modelo de la empresa integrada, sino el sistema ferroviario estructurado en la época del monopolio pero obligado a funcionar en un mercado cada vez más competitivo y donde los otros modos recibían subsidios encubiertos vía la provisión de la infraestructura.

Es cierto que las empresas integradas tenían otro problema estructural. Históricamente prestaban un conjunto de servicios de distinto tipo atendiendo a una diversidad de mercados con necesidades muy diferentes: cargas, pasajeros de larga distancia, pasajeros urbanos. Esas empresas eran muy complejas, burocráticas y tenían tendencia a no atender cada mercado con el tipo y calidad de servicio exigido. A veces por no desarrollarse la especialización requerida por el mercado, otras por la asignación de recursos orientada por consideraciones políticas. Por ejemplo, en los ferrocarriles argentinos en general el tráfico de cargas se vio perjudicado porque la prioridad en la asignación de la tracción se le daba al transporte de pasajeros.

En la Argentina, pero también en Europa o en Japón, llegó un momento en que los estados comenzaron a tener dificultades en sostener esos ferrocarriles, o no pudieron justificarlo frente a otras necesidades de la sociedad. Aparecieron entonces propuestas imaginativas pero que no iban al fondo del problema.

- Una fue la de crear la contabilidad social para poner en evidencia que esos ferrocarriles que eran un gran problema financiero para el Estado, en realidad le producían a la sociedad un gran beneficio en ahorro de costos de transporte, inversión en carreteras, seguridad, etc.; fue la teoría del *beneficio público*, que se expresaba en la sentencia: "esto es lo que gana la comunidad con el ferrocarril que pierde". Era cierto, era mejor que ese ferrocarril deficitario existiese y no que desapareciera; pero se soslayaba el hecho igualmente cierto de que el beneficio público positivo podría haber sido mucho mayor si se hubieran tomado las antipáticas medidas de racionalización.
- Otra salida fue la del *acuerdo programa*, que consistía en que el Estado comprometía a la empresa pública, con un contrato, a alcanzar ciertas metas de servicio, calidad y eficiencia para hacerse acreedora a recibir el subsidio inevitable que debía colmar la diferencia entre ingresos y egresos. Pero ¿y si las metas no se alcanzaban? ¿Podía denunciarse el contrato y dejar extinguirse a la empresa cortando el subsidio? Por supuesto que no se podía, y nada de eso funcionó.

Fue en este contexto que a mediados de los años '80 se concibió la idea de recrear en las redes ferroviarias el esquema de propiedad pública de la infraestructura abriendo las redes a la competencia de nuevos operadores para los servicios. Operadores más eficientes captarían los servicios con menos subsidios y, sobre todo, desarrollarían nuevos mercados con sus propios aportes de capital liberando recursos públicos. El ensayo comenzó en Suecia, se extendió a Europa y se ensayó con distintos esquemas en algunos países de Latinoamérica.

2. ¿Cuáles son los beneficios y riesgos esperables, en la práctica, de la separación entre infraestructura y operación?

El mayor riesgo del modelo de separación es que la entidad a cargo de la infraestructura (EI) no actúe con la diligencia suficiente para atender las necesidades de los operadores. En particular esto puede ocurrir en la gestión día a día, que exige resolver rápido los innumerables

problemas que pueden aparecer con la vía, las instalaciones de señalización, etc. El Ente de Infraestructura debe decidir continuamente las prioridades de su intervención para enfrentar cada caso que se va presentando, y debe hacerlo respondiendo rápida y eficazmente ante la situación planteada a cada operador, haciéndolo además en forma equitativa para todos ellos. En cuanto a las inversiones el EI puede verse inclinado a generar una política propia que lo lleve a realizar obras más costosas que lo estrictamente necesario, o con estándares que superen las necesidades reales de los operadores, lo que a la larga iría en contra del sostenimiento financiero del sistema.

Otro riesgo del modelo de separación es que las responsabilidades por ciertas obras y acciones conexas se dispersen entre varios actores, y esto es particularmente sensible cuando se trata de asuntos que hacen a la seguridad.

3. El concepto europeo de separación de la infraestructura tiende a dar un tratamiento al ferrocarril similar a los caminos, en cuanto a la responsabilidad modal sobre el desgaste de los mismos. ¿Es posible esto para el sistema ferroviario?

Cuando se plantea un modelo de separación siempre se aspira a que los operadores retribuyan al EI y que esas retribuciones aseguren su sostenimiento, pagando los gastos fijos y variables de mantenimiento e incluso retribuyendo el capital invertido. Muchas veces esto no será posible; no lo será si la demanda no alcanza cierta magnitud. En estos casos se aspira a que cada operador retribuya al menos los costos variables y que deje un aporte para los fijos, quedando la diferencia a cargo del Estado, justificada en los ahorros de costos para la comunidad (el "beneficio público"). La determinación de los costos variables es compleja, pero siempre es posible aproximarse al valor correcto.

4. La separación de la infraestructura puede permitir el libre acceso de operadores en el sistema. ¿Es buena la competencia intramodal?

El beneficio de la separación, muy conjetural, es conseguir competencia entre operadores en un mismo mercado, lo que haría bajar los precios del transporte y estimularía a mejorar el servicio. Pero existe el riesgo de que eso, directamente, no suceda. En la carretera la escala impuesta por la tecnología favorece el ingreso de operadores pequeños que pueden crecer a expensas de sus competidores. En el ferrocarril la escala mínima de operación razonable es

de dos órdenes de magnitud mayores. Esta es una enorme dificultad para que aparezcan nuevos operadores frente a uno ya establecido.

En cambio, podrían aparecer varios operadores para atender sin competencia a franjas especializadas de la demanda. Por ejemplo en una red cuyo operador atiende mayormente la demanda de agrograneles, podría aparecer un nuevo operador para encarar un tráfico de la minería. En tal caso los operadores no competirían por el mercado sino por la capacidad de la infraestructura.

Al promoverse el modelo de separación se alude al beneficio de conseguir competencia intramodal, lo que redundaría en mejores precios para los usuarios y mejor calidad de los servicios. Para que haya verdadera competencia deberían aparecer nuevos operadores, con sus propias locomotoras y vagones y ponerse a disposición del mismo mercado, saliendo a ofrecer sus servicios con condiciones más favorables. Pero el mercado de cargas es hoy un mercado de "grandes clientes". La escala de inversión para entrar a competir como operador es grande: varias locomotoras, decenas o algunos cientos de vagones. El eventual operador sólo arriesgaría la inversión habiendo previamente cerrado un contrato con el hipotético cliente.

Pero además debe decidir dónde mantener ese parque, dónde abastecerlo. ¿Puede quedar dependiente de las instalaciones de sus potenciales competidores? En un sistema ferroviario como el argentino, muy hipertrofiado en talleres de todo tipo, existía cierta cantidad de establecimientos que podían ponerse a disposición de varios hipotéticos operadores; pero mucha de esa infraestructura ya no existe, aparte de que su reutilización iría en contra de las economías de escala.

En definitiva los impulsores de la competencia intramodal parecen pasar por alto el hecho de que el transporte ferroviario actúa frente a una intensa y muy agresiva competencia de los camiones, y que esto les impide tener una posición dominante en la mayoría de los casos. Es cierto que hay tráficos –nuevamente la minería– donde el camión no es una alternativa posible, pero en estos casos los eventuales abusos pueden ser limitados por la autoridad regulatoria estatal.

5. En caso de separación de la infraestructura.

a. ¿Quién debería tener el control del tráfico? ¿Por qué?

En el modelo de separación, quien queda a cargo de la infraestructura debe tener el control de su utilización. En el día a día suceden muchas cosas en la infraestructura que deben ser afrontadas con medidas variadas, algunas de ellas restrictivas de la circulación, de modo que es natural que el ente de infraestructura concentre el control.

Hay una variante posible, y es que el control lo ejerza un tercer actor, un ente público distinto, pero esto contribuiría a diluir aún más el poder de decisión y la responsabilidad y no me consta si se aplicó en algún lado.

Está claro que no podría el control estar en manos de uno de los operadores, ya que éste tendería a privilegiar sus trenes frente a los de sus competidores. En algunos países europeos el ente de infraestructura es "hermano" del principal operador, ya que ambos son los sucesores de la vieja empresa ferroviaria pública integrada; y bien, se sabe que ocurren prácticas desleales que tienden a perjudicar la competencia que teóricamente parece tan fácil de instalar.

b. ¿Quién debería definir los proyectos de inversión en infraestructura?

Los proyectos de inversión deben nacer de las necesidades de los operadores y de la compatibilización que de las mismas haga el EI. Éste necesariamente centralizará el estudio del plan de infraestructura, aunque la decisión de última instancia podría estar en un nivel superior. Pero aquí hay que notar que con el modelo de separación lo natural es que el EI sea una entidad pública, puesto que la infraestructura que administra es de propiedad pública (el único caso en que el ente de infraestructura fue privatizado, fracasó en Inglaterra).

Las demandas de los operadores se expresarán de formas variadas. Un operador podrá sugerir o reclamar cierta inversión específica; en otros casos será el propio EI quien identificará proyectos que resuelvan el mal funcionamiento del sistema frente a la demanda del conjunto de operadores. Los contratos de concesión de los operadores establecerán las responsabilidades de cada parte respecto de las inversiones. Ahora bien, el E de I debería compatibilizar las demandas de distintos operadores y sobre todo, compatibilizarlas con sus disponibilidades de presupuesto.

c. ¿En casos de accidentes, podrían generarse conflictos entre operadores y la empresa de infraestructura?

Sin duda habrá conflictos, porque no siempre estarán claras desde el principio las causas de un accidente y, por lo tanto, el reparto de las responsabilidades. Esto sucederá en los descarrilamientos donde inevitablemente se discutirá si fueron causados por una falla de la vía o por mal mantenimiento; o bien por un exceso de velocidad, responsabilidad del personal del tren pero en última instancia de la EO; o por el mal estado del material rodante, por ejemplo ruedas muy desgastadas o ejes calientes. En la empresa integrada esos conflictos se dirimen internamente entre las distintas gerencias y la empresa debe responder por las consecuencias ante los terceros perjudicados. Con el modelo de separación los conflictos de interpretación pueden dar lugar a litigios en sede administrativa y, eventualmente, en los tribunales. Todo lo cual para nada acelerará el resarcimiento de los daños pero dará mucho trabajo a los profesionales del derecho.

d. ¿Quién debería resolver los conflictos entre los responsables de la infraestructura y los operadores

Debe existir una entidad reguladora pública que deberá vigilar que no se apliquen prácticas desleales y que actúe estableciendo responsabilidades en sede administrativa.

Pero con el modelo integrado también debe actuar una entidad reguladora para prevenir que el operador integral discrimine a ciertos clientes a favor de otros, por ejemplo en la asignación de material rodante a los demandas, o en prioridad dada a los trenes llevando tráfico de unos u otros. Esta situación indeseable puede ocurrir cuando el operador integral o concesionario es controlado por una firma o grupo que al mismo tiempo es cliente de ese ferrocarril.

e. ¿Qué papel juega la credibilidad entre los operadores y los responsables de la infraestructura para una operatoria exitosa?

En el modelo de separación el operador para decidir una inversión deberá confiar en que el EI actuará correctamente, que mantendrá la vía, que hará las inversiones necesarias, que gestionará con equidad el uso de la capacidad de vía. Si la conducta del EI se estuviera manifestando insatisfactoria, el capital inversor se retraerá, el operador no se manifestará. Aunque no es la misma situación, recuerdo que la desaparecida Ferrocarriles Argentinos tenía un régimen para la incorporación de locomotoras particulares: el cliente pondría las

locomotoras, las conservaría, y el ferrocarril las utilizaría en los tráficos del cliente. Nunca nadie invirtió porque nadie confiaba en que esa utilización sería la esperada.

6. Los problemas derivados de la explotación integral, ¿podrían solucionarse de otro modo, sin separar la infraestructura?

Los problemas de la empresa integrada que hicieron crisis fueron el gigantismo de las grandes organizaciones y la no especialización en el servicio a los distintos mercados. Ya en los tiempos de la empresa integrada estatal en nuestro país se comprendió que había que ir hacia una estructura organizativa orientada hacia los mercados, y así se creó una Gerencia Metropolitana que pese a sus éxitos iniciales fue abortada por la oposición sindical. Nada tenía que ver el asunto de la separación de la infraestructura. Esta experiencia intentó replicar la previa experiencia brasileña, y no se basaba en el modelo de separación sino en el de especialización.

7. Para el caso del transporte de cargas, ¿es aplicable la separación de la infraestructura en una red ferroviaria básicamente de trenes de carga a la demanda?

Según el mercado, hay tráficos que serán atendidos por trenes estrictamente programados, incluso pueden serlo con horarios predefinidos; y otros tráficos en que los trenes correrán a la demanda, es decir dando respuesta a demandas relativamente variables de los clientes que pueden decidir transportar o no según el precio en el mercado internacional de granos, por ejemplo, o la disponibilidad de bodega. La modalidad de programación de trenes no la veo muy vinculada con las ventajas o desventajas del modelo de separación. El modelo es aplicable en ambos casos, la cuestión es otra: ¿conviene la separación?

8. ¿Cómo ha funcionado la separación de la infraestructura de la operación en los países latinoamericanos en donde se ha aplicado?

Este es un tema con una gran dinámica, las cosas van cambiando. En Chile se aplicó el modelo de separación en la red sur. Entiendo que fue así porque allí se esperaba mantener el servicio de pasajeros de larga distancia sobre la línea a Concepción, electrificada. La necesidad de mantener una vía férrea para velocidad propia de los trenes de pasajeros además de la infraestructura eléctrica especializada, favorecía al modelo de separación puesto

que la presencia de ese servicio de pasajeros unido integralmente al de cargas no habría dado lugar a una operación financieramente viable y lo que se buscaba era transferir al sector privado los mercados susceptibles de ser servidos con rentabilidad. Entiendo que hasta ahora el modelo funcionó razonablemente con una concesionaria de cargas principal y una secundaria. También en Chile, en la red norte, al no haber servicio de pasajeros la decisión fue drástica, se vendieron las líneas estatales que ahora están parcialmente atendidas por un operador integral.

En Colombia el modelo de separación fracasó y finalmente en la red del Atlántico hay una concesión para el tramo carbonero bajo el modelo integrado, que viene funcionando bien transportándose varias decenas de millones de toneladas anuales sobre una línea de 200 km.

En Brasil el modelo integral funcionó muy bien, pero la visión política es que las empresas de cargas ganaron demasiado y no trasladaron el beneficio "hacia abajo" en la economía. Se intenta aplicar una variante del modelo de separación en el cual las redes quedan abiertas al acceso de otros operadores, en condiciones reguladas por el Estado. Habrá que ver cómo funciona.

Nota complementaria

Conviene notar que el cuestionario anterior se enfocó al transporte de cargas y se planteó la disyuntiva entre la empresa ferroviaria integrada y el modelo de separación con el libre acceso de varios operadores en competencia.

Pero no hay que omitir que muchas redes ferroviarias atienden a demandas de mercados del todo diferentes: cargas, pasajeros de larga distancia, pasajeros metropolitanos. Y en este sentido pueden presentarse casos muy distintos.

Uno es el caso en el que una de estas actividades predomina netamente y la otras pueden considerarse marginales. Es lo que pasó en la Argentina con las concesiones ferroviarias de cargas que debieron convivir con un servicio de pasajeros en definitiva de muy poca entidad. Pero también fue el caso inverso, el de las concesiones ferroviarias de pasajeros metropolitanos que a su vez debieron convivir con un transporte de cargas muy minoritario en cuanto a la exigencia operativa. En ambos casos la infraestructura quedó bajo responsabilidad

del operador del mercado principal, constituido en operador integral para dicho mercado, pero con la obligación de dar derecho de paso al operador del mercado minoritario. En los dos casos se demostró que este modelo cuasi integral podía funcionar bien, en todo caso mediando una efectiva regulación estatal que garantizara el derecho del operador minoritario.

La situación más problemática se presenta cuando sobre una red deben coexistir operaciones de magnitud semejante. En el viejo modelo del ferrocarril integral, la empresa atendía todos los mercados y lo hacía sin una estrategia de especialización al servicio del cliente o usuario. Con el modelo de separación puede haber operadores distintos, especializados, orientados al mercado. En ese caso, si la magnitud de las operaciones es comparable no queda claro cuál de los operadores debe ser el responsable de la infraestructura. Esos operadores no competirían entre sí por la misma demanda, sino por el uso de la capacidad circulatoria. Y éste podría ser el caso donde realmente se justifica el modelo de separación, con un Ente de Infraestructura que atienda equitativamente las demandas de capacidad circulatoria de ambos mercados. En un caso así toma mucha mayor relevancia la existencia de una autoridad de control que garantice esa equidad.

Opinión de Rodolfo Huici

Especialista en transporte. Ex funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

1. ¿Cuáles son los fundamentos teóricos de la separación de la infraestructura y la operación y qué críticas se le pueden hacer a la empresa ferroviaria de cargas integrada?

La pregunta incorpora dos tópicos muy diferentes entre sí, por lo que ameritan respuestas separadas.

La primera ¿hay realmente un fundamento teórico para separar la infraestructura y operación ferroviarias? La integración vertical forma parte de la historia del desarrollo comercial y técnico del modo y es, por lo tanto, la forma "natural" del mismo. Si bien en los orígenes hubo casos de separación vertical, esta tendencia fue rápidamente reemplazada por la integración. El fundamento surge de la comparación entre los otros modos de transporte, donde todos ellos (vial-automotor, fluvio-marítimo, aéreo) se caracterizan por tener esta separación entre infraestructura y operación y el cuestionamiento a la especificidad ferroviaria que impediría esta segregación entre provisión de infraestructura y prestación de servicios. No hay por tanto un

fundamento teórico para esta política salvo la posibilidad o el deseo de crear mercados competitivos donde hoy la empresa ferroviaria única no los permite.

En lo que respecta a la empresa ferroviaria de cargas, la principal crítica proviene de las características generalmente monopólicas de la oferta, que puede convertirse en dominante del mercado. Esta crítica, sin embargo, en un mercado dominado por el ubicuo transporte automotor, no siempre es valedera, y debe ser analizada para cada mercado, producto u origen/destino particulares.

2. ¿Cuáles son los beneficios y riesgos esperables, en la práctica, de la separación entre infraestructura y operación?

Los principales beneficios provienen de la posibilidad, no la certidumbre, de tener competencia intramodal mediante la incorporación de nuevos proveedores de servicio. La experiencia europea, en mercados de bienes y de transporte maduros, más densos en su intensidad y concentración geográfica, junto con la mayor solidez financiera de las empresas y su acceso a los mercados financieros, sumados a políticas explícitas de la Unión Europea, es positiva. La posibilidad de replicar esta experiencia en mercados que no posean estas características es, sin embargo, uno de los riesgos de la propuesta.

Los riesgos esperables provienen de sumar un actor más, en este caso el operador de la infraestructura, a la provisión del servicio. Este nuevo operador conlleva los riesgos de desinteligencias en materia de estándares técnicos que la infraestructura debe proveer, aplicación de prácticas discriminatorias y no competitivas entre eventuales operadores, zonas grises de distribución de responsabilidades, en particular en temas de accidentes, mayores costos internos que se trasladan a la sociedad, etc.

3. El concepto europeo de separación de la infraestructura tiende a dar un tratamiento al ferrocarril similar a los caminos, en cuanto a la responsabilidad modal sobre el desgaste de los mismos. ¿Es posible esto para el sistema ferroviario?

El camino, en grandes términos, ofrece una infraestructura que no diferencia entre los diversos usuarios. Se construye tanto para las grandes cargas que los camiones transportan como para las altas velocidades que los automóviles desarrollan. Luego, unos y otros lo utilizan a su leal

saber y entender. No hay problemas de acceso a la infraestructura, resolviéndose este acceso mediante el uso de la congestión si la demanda supera la oferta (o, alternativamente, con restricciones a la oferta mediante regulaciones económicas, generalmente el cobro de peaje, o restricciones normativas, tales como la prohibición de circulación).

En el caso de los ferrocarriles, las necesidades de calidad y características de la infraestructura (y este concepto abarca tanto las vías como las señales, las comunicaciones, desvíos de cruce, etc.) están directamente vinculadas a las características de la demanda, particularmente pasajeros y carga, con las exigencias que éstos plantean. La respuesta entonces sería que sí sería posible, pero exige un andamiaje técnico, económico-financiero e institucional mucho más complejo que el vial y la negociación de los usuarios con el operador de la infraestructura para establecer sus características técnicas, costos de operación y disponibilidad serán de difícil arbitraje.

4. La separación de la infraestructura puede permitir el libre acceso de operadores en el sistema. ¿Es buena la competencia intramodal?

Si, la competencia intramodal es deseable, pero la separación vertical no es la única manera con la que se puede lograr esta competencia. Otorgar derechos de paso sobre vías de terceros, regulados por la autoridad pública, también podría permitirla.

5. En caso de separación de la infraestructura.

a. ¿Quién debería tener el control del tráfico? ¿Por qué?

El operador de la infraestructura pues la infraestructura de control de tráfico (señalización y comunicaciones) forma parte de la infraestructura a su cargo. Un consejo de usuarios podría ayudar a mantener el debido equilibrio entre las partes pública y privada y entre los diversos operadores privados entre sí. Un sistema de resolución de conflictos y arbitraje, en caso de diferencias no zanjadas a satisfacción de una de las partes podría ser de utilidad. Debe destacarse que las partes aquí son tanto los operadores de servicios (pasajeros o carga o ambos) como el operador de la infraestructura, que puede ser público o privado. Éste no puede ser la autoridad de resolución de conflictos.

b. ¿Quién debería definir los proyectos de inversión en infraestructura?

La autoridad pública, con base en las demandas presentadas, los estudios técnicos que se realicen con el apoyo e información de los operadores privados y públicos, en particular cuando los proyectos requieran de la inversión pública para ser viables financieramente.

c. ¿En casos de accidentes, podrían generarse conflictos entre operadores y la empresa de infraestructura?

Sin duda. Por ello es necesario contar con claros estándares técnicos para la construcción y conservación de la infraestructura y estrictos protocolos de operación y clara distribución de responsabilidades, con rigurosos sistemas de control y generación de información.

d. ¿Quién debería resolver los conflictos entre los responsables de la infraestructura y los operadores?

La autoridad pública. Como se respondiera antes, un consejo de usuarios podría ayudar a mantener el debido equilibrio entre las partes.

e. ¿Qué papel juega la credibilidad entre los operadores y los responsables de la infraestructura para una operatoria exitosa?

La credibilidad se crea a partir de la confianza mutua y el compartir objetivos; ambos temas se desarrollan a partir del diálogo entre las partes y el trabajo conjunto, con flexibilidad y comprensión de los intereses que cada una de las partes defiende. Claros mecanismos para zanjar diferencias, equitativos y transparentes, deben ser desarrollados. Los estándares técnicos y protocolos de operación, sumados a reglas de juego de acceso a la infraestructura y pagos justos por ellas, no discriminatorios, son centrales al desarrollo de esa confianza mutua.

6. Los problemas derivados de la explotación integral, ¿podrían solucionarse de otro modo, sin separar la infraestructura?

Para poder responder esta pregunta, deberían identificarse los "problemas derivados de la explotación integral" que se quieren solucionar. Lo cierto es que los principales ferrocarriles del mundo, tanto de pasajeros como de carga, trabajan bajo un esquema de explotación

verticalmente integrados. Basta pensar en los ferrocarriles de carga de Estados Unidos, Rusia, los ferrocarriles mineraleros de Brasil, los sistemas de metro de todo el mundo, los trenes de alta velocidad de Japón, China, Corea y los países europeos hasta recientemente. La integración vertical es un modelo de explotación probado, que ha soportado el paso del tiempo, ha permitido la evolución tecnológica del modo de transporte ferroviario y su reconversión frente a la competencia modal.

¿Cuáles son los "problemas" que se le reprochan? Principalmente, la falta de competencia intramodal ya que, salvo en el caso de América del Norte y Europa Occidental, donde las redes son más densas, los ferrocarriles controlan áreas geográficas importantes y no tienen competencia intramodal (si, cabe insistir, intermodal).

La autoridad pública puede establecer, y en particular en el caso argentino que tiene el modelo de concesión vigente, si bien con altibajos, condiciones de acceso a la infraestructura que garantice condiciones equitativas y competitivas a otros actores a la red de un dado concesionario. Esto no soluciona todos los problemas, pues se mantienen los temas de interoperabilidad del material rodante, habilitación de tripulaciones, entre otros, pero es un tema en el cual el país tiene una experiencia de más de dos décadas, si bien limitada.

Aplicar un modelo u otro es una decisión de política de transporte; ninguno de ellos resuelve todos los problemas ni está exento de los propios.

7. Para el caso del transporte de cargas, ¿es aplicable la separación de la infraestructura en una red ferroviaria básicamente de trenes de carga a la demanda?

Si, es aplicable. Pero no debería ser una decisión que se adopte sin un profundo análisis del mercado del transporte ferroviario de cargas, del mercado automotor de cargas con el que compete y las posibilidades ciertas de que haya una presencia competitiva de operadores en la red sobre la cual se aplicaría el modelo y de las condiciones necesarias para que se de esta presencia.

Dada la existencia de operadores bajo el modelo de concesión, con contratos vigentes a los que habría que respetar, cuatro temas aparecen como esenciales. El primero, la necesidad de renegociar estos contratos, cambiando las condiciones en que fueron otorgados; el segundo,

los concesionarios tienen en sus manos la gestión de material rodante que les da una ventaja competitiva, ya que nuevos operadores deberían adquirir el propio, con los consiguientes costos de capital; el tercer tema, el modelo a adoptar no soluciona las carencias y limitaciones de la red ferroviaria, que requiere de ingentes inversiones públicas para ser competitiva y poder captar nuevos tráficos; por último, la eficiencia del modo ferroviario está directamente vinculada al sistema de regulación del modo automotor de cargas, el que debe ser profundamente revisado.

8. ¿Cómo ha funcionado la separación de la infraestructura de la operación en los países latinoamericanos en donde se ha aplicado?

El país más consecuente en la aplicación del modelo es Chile; aún allí, la aplicación no es uniforme, pues los ferrocarriles mineraleros del norte del país operan bajo condiciones de integración vertical. Pero no conozco suficientemente la experiencia chilena como para opinar con fundamento. Otro lugar donde se da no ya competencia intramodal, pero sí uso compartido de la infraestructura ferroviaria, es Colombia; en la línea ferroviaria que llega al puerto de Santa Marta conviven el ferrocarril de oferta pública con los trenes privados de la minera Drummond, principal cargador de la línea, que transporta más de 25 millones de toneladas de carbón de exportación por año.

Opinión de Santiago Blanco

Belgrano Cargas y Logística S.A.

Existen dos elementos clave de capital fijo que configuran la operación de una empresa ferroviaria: la infraestructura (vías y obras de arte, estaciones y playas de maniobras) y el material rodante (locomotoras y vagones).

Según la experiencia internacional, históricamente las empresas funcionaron integradas verticalmente, tanto privadas como públicas o concesionadas. En los últimos años algunos países iniciaron transformaciones con el objeto de equiparar las condiciones de transporte con otros modos. Así comenzaron a escindirse las empresas tradicionales, generando administraciones estatales de la infraestructura y operadores públicos, que mantuvieron el material rodante. Se abrió la competencia permitiendo el ingreso de nuevos gestores privados sobre la misma red pagando un peaje por el uso de las vías.

El objetivo de la separación planteado por sus impulsores era la generación de un mayor desarrollo del transporte ferroviario a través de la competencia entre operadores. El principal argumento utilizado para sostener esta teoría es la equiparación entre modos. Como las rutas que utiliza el transporte automotor son financiadas por el Estado, se trató de aplicar la misma

lógica a la infraestructura ferroviaria. De esta manera, se reducen las barreras a la entrada en el mercado de la operación ferroviaria.

Europa es pionera en la implementación de las medidas que acá se discuten. Al punto que en 2010 Suecia creó Trafikverket, la agencia estatal que administra todas las infraestructuras de transporte: no sólo rutas y vías sino también puertos y aeropuertos. Pero los resultados en Europa no fueron los esperados. Siguen intentando con dificultad incrementar la cuota de participación del ferrocarril en el transporte de cargas y los pocos nuevos operadores se limitan a tráficos puntuales, en general propios, en corredores determinados. Por ejemplo, tráficos entre minas y puertos o puertos y centrales térmicas. Al mismo tiempo, Deutsche Bahn, el gigante de mayoría estatal alemán, una de las mayores empresas de logística en el mundo, comenzó a hacerse cargo de diversas licencias en el resto de los países europeos, dando lugar a una considerable centralización, lo que era esperable por las ventajas de escala que permite este mercado.

Incluso sin llevar adelante la separación, es importante en la empresa integrada se conozca en detalle la contabilidad y que se imputen los costos que ordenadamente a cada uno de los sectores. Hay que tener presente en todo momento cuánto cuesta la infraestructura y cuál es su capacidad para utilizarla por completo. Es muy frecuente olvidar que dimensionar la flota es relativamente fácil en comparación con la estanqueidad de la red.

La pregunta que hay que hacerse es si la intención es que la infraestructura sea pagada o no por el usuario. Porque si la respuesta es afirmativa, estamos ante un escenario en donde para que sea posible, la capacidad tiene que estar aprovechada al máximo. Entonces, la discusión gira en torno a si la apertura permite o no incrementar el transporte por ferrocarril. Si, por el contrario, el aumento de la carga es sobre la base de no pagar la infraestructura, estamos equiparando los modos mediante un subsidio a la producción que hoy por hoy se destina sólo a través del modo automotor.

En términos teóricos, en el modo automotor parte del gasto de mantenimiento de la infraestructura es financiado con los peajes. Sin embargo, este monto nunca alcanza a cubrir los desembolsos. Incluso se genera un cobro en proporción desparejo entre los automóviles y los camiones, ya que los primeros no provocan deterioros significativos, mientras que los otros dañan considerablemente la capa asfáltica. A esto se suma el sobrepeso no siempre detectado y penalizado.

En el modo ferroviario, el cobro de un peaje por tonelada kilómetro bruta remolcada, permitiría en cierta forma estandarizar la asignación del costo de mantenimiento, aunque en la práctica, el diferente estado del material rodante puede afectar el grado de daño.

Precisamente, ante la presencia de múltiples operadores, se podría pensar en empresas de alquiler por tiempo del material rodante. Puede ser una ventaja para el fomento de la competencia dados los menores costos de entrada al mercado, aunque tal vez contraproducente por la falta de responsabilidad y compromiso que generaría.

En general hay acuerdo en que la infraestructura debe estar en manos del Estado, ya que las inversiones en capital fijo son tan altas que no hay posibilidades de que una empresa privada se haga cargo. En el caso argentino, por ejemplo, más aun en momentos en que es necesaria una renovación profunda de vías y contando con la mala experiencia de las concesiones y de las unidades de emergencia gerenciadoras en materia de inversiones.

Dando por hecho que la infraestructura sería administrada por una empresa pública en el caso de la separación, queda pendiente definir si la operación es conveniente que también lo sea, integrada o no, o si es preferible abrir el juego a la competencia.

Si bien planteamos la necesidad de manejar claramente la contabilidad, pierde sentido la segregación en caso de mantener una sola empresa operadora (sea pública o privada) ya que sólo entorpece la administración sin generar ninguna ventaja.

Al analizar las distintas alternativas de operación del servicio debe tenerse en cuenta quiénes son los beneficiarios de esa política de estado. Un transporte más barato y más eficiente orientado a los cargadores implica una transferencia de renta a aquellos que tienen producción en los puntos de origen.

Si se abre la red mediante el pago de peaje a operadores privados en competencia, es probable que los grandes cargadores se hagan cargo de sus propios tráficos disminuyendo sus costos logísticos individuales, mediante el pago de un peaje que ya discutimos si cubre la totalidad de la infraestructura. En el caso de los granos, por ejemplo, los acopiadores podrían

hacerse de esa diferencia sin transferir la disminución de los costos a los pequeños productores.

En este contexto la hipótesis de una operadora estatal que actúe en competencia con otros operadores estará destinada a quedarse con los tráficos "malos" (de pequeña escala, con costos más altos), apropiándose los grandes operadores privados de la "crema" del negocio.

La presencia de numerosos operadores sobre la misma red dificulta la gestión y fragmenta la escala encareciendo los costos. Además, requiere una serie de trámites adicionales como el otorgamiento de licencias, certificados de seguridad y seguros.

A la vez, implica la dificultad para determinar la asignación de surcos de circulación por parte del administrador de la infraestructura, que se comporta como autoridad de tráfico y las responsabilidades ante accidentes. En el contexto argentino, a las dificultades genéricas de este tipo de operación, se suman las condiciones actuales. Por el estado de la infraestructura y el material rodante, se hace imposible muchas veces determinar la causa de los descarrilamientos, por ejemplo. En caso de que los distintos actores no sean departamentos de una empresa, sino empresas distintas, las disputas pueden llegar a ser eternas. Los conflictos se deberían resolver en un tribunal especializado o agencia de control, multiplicando también los trámites administrativos.

La Secretaría de Transporte quedaría como planificadora de la política de transporte sobre la cual se alinearían los proyectos de inversión en infraestructura, ejecutados a través de la administradora de la infraestructura, siempre con la consulta a los operadores.

Conclusión

A modo de conclusión, es conveniente plantear cuál es el contenido de la transformación en Europa y cuál es la situación en Argentina.

El proceso de centralización del capital en Europa implica la necesidad de ampliar la escala de la producción también en la rama del transporte. Más allá de las cuestiones técnicas de interoperabilidad, las divisiones políticas (fronteras) aparecen como un límite a este proceso en la medida en que las redes son administradas por los estados nacionales. Una fusión directa entre empresas se torna más dificultosa que lo que podría ser una alianza aérea, como KLM-

Air France o British Airways-Iberia. En cambio, al separar la infraestructura de la operación, lo que espontáneamente se genera es la concentración en la operación (el ejemplo que dábamos de DB). Este es el primer paso hasta que se unifiquen administrativamente las redes. Aventurándonos, podríamos decir que dentro de unos cuantos años veremos la integración nuevamente entre la empresa operadora europea y la administración de la infraestructura ferroviaria europea. Es así como en el marco del proceso de centralización en Europa cobra sentido esta primera fase que estamos viviendo.

Sin embargo, en Argentina la situación es bien distinta. Aunque sería deseable, no hay una necesidad inmediata de trascender las fronteras nacionales con volúmenes considerables de carga. El tamaño de nuestras líneas es, por el contrario, similar a los ferrocarriles regionales norteamericanos, que siguen operando en forma integrada.

Como anticipamos, en nuestra realidad la separación pierde sentido a futuro y es inviable desde el punto de vista práctico en el corto plazo.