

PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES SOBRE TRANSPORTE (PIUBAT)
TALLERES DE DEBATE SOBRE DIAGNOSTICOS Y PROPUESTAS PARA EL SECTOR TRANSPORTE

LOGISTICA EN ARGENTINA: AGENDA DE PROBLEMAS Y PROPUESTAS

6to. Taller Participativo

Miércoles **14 de Marzo de 2018** – **Arenales 1371** – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **16 a 20 hs**

Organización general del Taller: Programa Transporte y Territorio del Instituto de Geografía de la UBA.

Objetivos

- Generar un espacio de diálogo en la búsqueda de puntos comunes, matices y diferencias para el debate de un problema relevante de la agenda pública;
- Identificar problemas críticos que afectan el desarrollo de la actividad logística en la Argentina;
- Recoger propuestas de acción para abordar los problemas detectados;
- Elaborar un documento base, de divulgación a partir de la identificación de aspectos críticos, alternativas y propuestas recogidas en el taller.

Presentación

- El taller da continuidad a una modalidad de debate participativo que cuenta ya con varios antecedentes: el atelier sobre la Autopista Ribereña, organizado en septiembre de 2014 por el Programa Transporte y Territorio; y la serie de cinco talleres realizados en el marco del PIUBAT, durante 2016 y 2017: sobre “Ferrocarriles de Carga”; “Nuevas Tecnologías y Servicios de Transporte, Uber en el horizonte”; “Subsidios al Transporte”; “Política Aerocomercial en Argentina” y “El subte de Buenos Aires ante el fin de la concesión y los acuerdos de operación”.
- Los costos logísticos se han manifestado como un problema importante para la producción, tanto la dirigida a la exportación como la que se destina al mercado interno. Las restricciones derivadas de los costos logísticos afectan la rentabilidad de la producción, la competitividad internacional y, en algunos casos, impiden el desarrollo de actividades productivas, especialmente en algunas regiones del norte del país. Distintos actores se han manifestado de manera reiterada en este sentido, tanto desde el sector productivo como desde los ámbitos estatales responsables de las políticas públicas sectoriales.
- La logística remite a flujos de materiales y de información, a lugares de manipulación, depósito y transformación de las mercancías; a redes y nodos de circulación; y a tiempos de movimiento y no-movimiento que responden a aspectos materiales (las infraestructuras, los transportes y las cargas) y también a aspectos funcionales (los servicios, las normativas y regulaciones). En suma, la logística implica un uso del territorio en el tiempo, una convergencia espacio-temporal, una organización y sincronización de flujos a través de estrategias sobre los nodos y las redes.
- Esta aproximación resalta las limitaciones de miradas parciales y destaca la necesidad de considerar una perspectiva integral que incluya, además, los aspectos organizacionales y de coordinación. La consideración de infraestructuras de circulación; servicios de transporte; infraestructuras de comunicaciones; servicios de almacenamiento y agregado de valor; normativas y regulaciones y costos operativos, entre otros, da cuenta del desafío que involucra una coordinación amplia de políticas estatales de diferente tipo y a cargo de estructuras administrativas diversas.

- La logística en Argentina está influida por el decisivo peso de la producción primaria en la organización del sistema, por una orientación prevalente hacia las exportaciones globales y las dirigidas al mercado regional sudamericano, y por una matriz de transporte dominada por el transporte automotor de cargas y la concentración portuaria.
- Las cargas transportadas en camiones representan un porcentaje superior al 90% del total, según diversas fuentes, con una restringida participación del ferrocarril (estimada entre el 5 y el 7%) y una aún menor importancia del transporte fluvial. Si bien estos datos generales muestran el desequilibrio entre modos, deben analizarse también en función de un conjunto de necesidades diferentes: logística de exportación de cargas a granel; refrigeradas o en contenedores; distribución en el mercado interno a escala nacional o regional; distribución urbana o metropolitana; etcétera. De todas maneras, son evidentes los altos costos económicos, ambientales y sociales en una matriz de transporte con estas características.
- El despliegue de la logística como uno de los “usos del territorio”, abre la posibilidad de acentuar el enfoque territorial. Esta visión implica no solo el reconocimiento de la desigualdad propia de la distribución de la producción y de las infraestructuras y los servicios en el territorio, sino que también obliga a una mirada “desde las regiones”, para identificar necesidades particulares, en ocasiones ocultas, cuando las propuestas se realizan prevalentemente desde una óptica nacional. Al mismo tiempo plantea el interrogante de la priorización de inversiones, en un esquema que refuerce el patrón territorial actual, o que inicie procesos de desconcentración y de mejora del equilibrio interregional.

Preguntas orientadoras

- ¿Cuáles son los principales problemas de logística, identificados sistemáticamente para la Argentina actual? ¿Cómo se diversifica esa agenda de problemas cuando se encara desde las distintas perspectivas regionales?
- ¿Qué implicancias tiene el cambio en la perspectiva conceptual, desde el transporte de cargas hacia la logística en materia de coordinación de políticas públicas? ¿Qué conjunto de acciones debería contemplarse, teniendo en cuenta las deficiencias en la dotación de infraestructuras, la prestación de servicios y los aspectos regulatorios?
- ¿Qué obras e intervenciones cuentan con el acuerdo generalizado y consistente entre los distintos actores políticos, económicos y laborales, como para constituir una cartera consensuada de iniciativas y proyectos de largo plazo?
- ¿Qué capacidades empresariales de logística existen actualmente en la Argentina? ¿Cuáles son las principales restricciones para el mejor desarrollo de estas capacidades?
- ¿Cómo se conjugan las necesidades de logística con otras necesidades vinculadas al sistema de transporte, tales como las referidas a los servicios de pasajeros y la integración territorial intrarregional?
- ¿En qué medida la atención de las prioridades en materia de inversiones consolida el actual patrón de organización territorial? ¿Cómo pueden atenderse estas prioridades impulsando, al mismo tiempo, un proceso de mayor equidad territorial interregional?
- ¿Se verifica la incorporación de la sustentabilidad ambiental como criterio relevante para el análisis y la evaluación de los planes de logística? ¿Cuáles serían las consecuencias de esta incorporación sobre la consideración de la matriz de transporte?
- La fluidez de los flujos como meta presente en la logística, ¿puede condicionar la formulación de objetivos de desarrollo social o económico?
- ¿Qué posibilidades abren las nuevas tecnologías de información y comunicación para la mejora funcional de los servicios logísticos?

Modalidad de trabajo

El taller se organizó sobre la base de diferentes momentos de trabajo, a saber:

1. Presentación del dispositivo y de los objetivos.
2. Exposiciones en el formato mesa redonda. El objetivo de las presentaciones es aportar temas y perspectivas para el debate. No se buscan exposiciones cerradas ni soluciones, sino identificar cuestiones relevantes, brindar elementos para la discusión y generar nuevas ideas.
3. Trabajo en taller, con participación abierta a todos los asistentes a la actividad, organizados en grupos, coordinados por un relator que registra las ideas, aportes, consensos y disensos. Las preguntas orientadoras son preliminares y ajustadas en función de las sucesivas exposiciones e intervenciones.
4. Puesta en común y presentación de las bases para la elaboración de un documento integral que posteriormente se difundirá entre los asistentes, organizaciones relacionadas, decisores políticos, etcétera.

Expositores

1. Rodolfo Fiadone (Consultor, Universidad Tecnológica Nacional);
2. Guillermo Campra (Director Nacional de Transporte Automotor de Cargas – Ministerio de Transporte de la Nación);
3. Maximiliano Velázquez (Investigador, docente y consultor; PIUBAT);
4. Ariel Filadoro (Consultor, especialista en logística y economías regionales, UBA - FLACSO);
5. Isabel Raposo (Investigadora y docente, Universidad Nacional de Rosario).

Moderación: Andrea Gutiérrez (CONICET -IIGEO/FFYL/UBA- PTT -PIUBAT)

Los cinco panelistas aportaron cuestiones cruciales, que abonaron el estado de cuestión para el debate que se desarrolló entre todos los asistentes en la instancia del taller.

La versión audiovisual completa de las presentaciones está disponible en la Mediateca de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA, <http://mediateca.filo.uba.ar/content/geograf%C3%AD-0>

Las presentaciones en formato *power point* se encuentran disponibles en la página web del PIUBAT, <http://cyt.rec.uba.ar/piubat/Paginas/Actividades.aspx>

Breve síntesis de las exposiciones

Rodolfo Fiadone realizó una amplia introducción teórica. Explicó qué se entiende por logística y su relación con el concepto *supply chain*. Destacó la necesidad de una “perspectiva de red” (más que de cadena) para una mejor comprensión de sus componentes, dinámicas e implicancias, abarcando el flujo de información además de materiales, y las cadenas de logística inversa (productos defectuosos, desechos del proceso productivo, etc.) además de las de abastecimiento. Hizo particular hincapié en la relación entre costos logísticos y niveles de servicio (subjetivos). Su presentación proporcionó un valioso punto de partida para las presentaciones siguientes y para el trabajo en taller.

Guillermo Campra transmitió la mirada desde la gestión estatal, en particular desde la Dirección Nacional de Transporte Automotor de Cargas, a través de una presentación denominada “Políticas de Transporte Automotor de Cargas para un transporte federal, integrado e intermodal”. En ella identificó los principales problemas y las

acciones desplegadas desde dicha Dirección, en cuestiones de logística, básicamente de las que involucran camiones para la exportación de granos. También avanzó con la exposición de algunos lineamientos para el reforzamiento de la intermodalidad.

Maximiliano Velazquez introdujo la perspectiva territorial, necesaria para pensar el despliegue de las cadenas productivas y los problemas de logística, a través de distintos ejemplos de alcance nacional, regional y urbano. Entre esos ejemplos presentó matrices de origen – destino para distintos flujos de cargas, los problemas asociados con la logística en las áreas de expansión de la frontera agrícola, el transporte de insumos y producción vinculado con las nuevas áreas petroleras, la potencialidad de los corredores internacionales para mejorar la circulación regional interna, y la importancia y especificidades de la logística urbana, afectada por cambios tecnológicos vertiginosos.

Ariel Filadoro sintetizó en su exposición los diferentes momentos en la visión de la logística desde el Estado y ejemplificó la variedad de actores e instituciones involucrados en la temática. Trajo al debate la perspectiva de las economías regionales y la división del trabajo entre las regiones y los grandes nodos articuladores del sistema logístico. A partir de este desarrollo aportó una agenda de problemas, tales como la atención a las especificidades logísticas de las economías regionales, la identificación de los actores y tipos de cargas susceptibles de complementación, el reconocimiento de tensiones entre objetivos públicos y privados, en particular en materia de capacidades de gestión estatal de las cadenas logísticas y en la asignación de inversiones; concluyendo con la mención de una serie de desafíos en materia de infraestructura y regulaciones.

Isabel Raposo propuso una mirada de la problemática de la logística desde un nodo clave, como la ciudad puerto de Rosario (Santa Fe). Su enfoque destacó que esa perspectiva regional no puede analizarse sin considerar la coordinación y la complementación con la escala nacional. Identificó una serie de problemas que caracterizan a Rosario, utilizando tres ejes principales: su dinámica como nodo de salida de producción vinculante de las dimensiones nacional – internacional; como nodo de generación y atracción de transporte de cargas nacional y regional, y como región metropolitana, con intensos y diversificados flujos en su interior.

Los puntos centrales del debate

1. La organización institucional del Estado

Las exposiciones de los panelistas y las intervenciones en el momento del taller retomaron sistemáticamente la cuestión de la organización institucional del Estado frente a la agenda y los problemas de logística. Esto supone un acuerdo sobre la responsabilidad central que tiene el Estado en los procesos de producción, en particular en la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura, la regulación de servicios y la orientación general de la circulación material y de información. Al mismo tiempo, todas las intervenciones coincidieron en señalar tanto la falta de una estructura que aborde el problema integralmente, como las dificultades para identificar la dependencia gubernamental responsable del tema.

Por otra parte, la perspectiva sectorial y por modos de transporte, que tradicionalmente ha prevalecido en los organigramas, no facilita la articulación transversal requerida por la logística, a la vez que amplifica las necesidades de coordinación. Por caso, suele hablarse de un esquema de abordaje estatal que debiera ser intensivo en materia de coordinación, no sólo sobre áreas dentro de un mismo ministerio, sino también de articulaciones interministeriales. Es en esta encrucijada en particular, que la dimensión institucional se torna una cuestión clave para la mejora del funcionamiento de las cadenas logísticas.

2. La multiplicidad de la logística

Las sucesivas intervenciones fueron poniendo énfasis en que se trata de una problemática caracterizada por la multiplicidad y la complejidad. La mirada superficial suele concentrarse únicamente en alguno de los sectores más visibles, tal como la exportación de granos y minerales. Sin embargo, los distintos ejemplos aportados por los participantes, mostraron una amplia y relevante variedad de cadenas productivas, con requerimientos logísticos particulares, como por ejemplo el abastecimiento de alimentos frescos a las ciudades dando lugar a distribución intraurbana y metropolitana. Esto refuerza tanto la necesidad de evitar concentrarse solo en los temas más visibles como de promover la consideración integral del conjunto de flujos (materiales y de información), recordando que todo movimiento (de cargas o personas) contiene logística.

Una segunda dimensión de la multiplicidad está referida a los distintos modos de transporte que se articulan en los procesos de circulación. Diversas intervenciones llamaron la atención sobre la necesidad de promover estrategias complementarias y coordinadas entre modos, a fin de optimizar las ventajas que cada opción tecnológica-organizativa puede ofrecer. En este sentido, se señaló como cuestión central el despliegue de políticas estatales que no dejen librada estas articulaciones modales a una dudosa regulación vía mercado. En diversas intervenciones se expresó la necesidad de redistribución modal, respecto de la que se verifica en la actualidad, en particular en favor del ferrocarril y el transporte fluvio marítimo de mercaderías, consignando los tiempos, costos y obstáculos que conllevarían, cuanto menos un mediano plazo, para su concreción. También se mencionaron algunas innovaciones tecnológicas recientes, en proceso de incorporación, como la utilización de bitrenes, señalando sus potenciales beneficios y perjuicios.

La tercera dimensión de la multiplicidad, emergente de la discusión, está referida a los actores privados. A través de distintos ejemplos quedaron expuestas las diferentes capacidades y restricciones que son capaces de asumir o que pueden condicionar la acción de distintos tipos de empresas. Las grandes empresas aparecen con la capacidad para poner en marcha sus propias redes logísticas, tanto por sí mismas como a través de acuerdos con operadores, comportamientos hegemónicos en la operación de las redes e incorporación de innovaciones tecnológicas. No ocurre lo mismo con las pequeñas y medianas empresas o los pequeños productores, con limitadas posibilidades de incorporación individual a procesos logísticos más eficientes y de mayor alcance. En paralelismo con la movilidad urbana, un planteamiento recogido en el taller preguntaba ¿cómo garantizar el acceso a todos los productores? y ¿qué implicancias tendría esta garantía de acceso para la agenda de políticas de logística?

3. Políticas logísticas en distintas escalas

Además de la emergente necesidad de una política pública en logística, otro punto de acuerdo en el transcurso del debate fue la necesidad de atender las política en distintas escalas, leídas como niveles espaciales: políticas de integración sudamericana; logística en las escalas nacional o regional o bien la metropolitana o urbana, o de la llamada “última milla”. Para estas escalas se mencionaron programas de trabajo y proyectos específicos, tales como los referidos a ferrocarriles, obras binacionales, red vial, sistema portuario, nodos logísticos y centros de transferencia urbanos, etc. Sin embargo cada una de ellas requiere una forma particular de plantear la infraestructura y los servicios, no perdiendo de vista que comparten redes de circulación.

Por otra parte también hubo intervenciones que plantearon una lectura complementaria, que incluye desde la regulación de servicios en cada uno de esos niveles, hasta acciones a micro escala. Un ejemplo de estas últimas sería el desarrollo gubernamental de acciones de agrupación, coordinación y promoción de la cooperación entre pequeños productores, para minimizar las dificultades que suelen aquejarlos para insertarse en cadenas logísticas y tomar ventaja del uso de los servicios disponibles.

4. Logísticas y desigualdades territoriales: eficiencia y equidad

Algunos de los panelistas pusieron el foco de la discusión sobre la cuestión de las relaciones entre territorio y logística, a partir de dos ejes. Por un lado, el despliegue territorial de las redes logísticas, que implican fijación material de algunos de sus componentes en el territorio, interacciones entre regiones y ciudades, e incidencia de diferentes ámbitos territoriales de regulación. Por otro lado, se planteó el tema de las desigualdades regionales y la potencial tensión entre eficiencia y equidad. La primera entendida en términos de facilitación de la fluidez en el territorio y la búsqueda de menores costos, menores tiempos de circulación y mayor confiabilidad; y la segunda, vista como una meta que requiere distribución de inversiones, infraestructuras y equipamientos para atender a regiones y áreas con menor desarrollo relativo. Esta tensión entre eficiencia y equidad queda en evidencia en los criterios de priorización de inversiones y de obras públicas que, aun reconociendo la multiplicidad de factores implicados, pueden terminar reforzando la organización territorial preexistente y acentuado las desigualdades regionales. Estos patrones de inversiones pueden tener una inercia tendencial, estar dominados por los grandes flujos que reproducen lo existente, atender solo a las urgencias del corto plazo y ser selectivamente incluyentes o excluyentes. La posibilidad de facilitar la emergencia de actividades tradicionales poco visibilizadas o de nuevas actividades, y la conformación de un esquema de circulación en el territorio más diversificado y equitativo, requieren de una perspectiva de largo plazo y más amplia, en términos de criterios de priorización de proyectos, incluyendo también como objetivo la equidad socio-territorial. Con respecto a este último particular se sugirió la formulación de criterios para la asignación de la obra pública y de un índice para la evaluación, que morigere la selectividad territorial de las inversiones y procure la garantía de una mínima accesibilidad de carga equitativa entre regiones. Las intervenciones que pusieron en discusión el modelo de país (agroexportador), apuntaron también en esta dirección, señalando las contradicciones que ya en el siglo XXI, acarrea una logística pensada para el siglo XIX o principios del XX.

5. Desde los nodos: logística, problemas urbanos y gestión institucional

En el taller se desarrolló una variante de la perspectiva territorial para el análisis logístico, focalizada en nodos particulares del sistema. La presentación sobre Rosario destacó algunos de los aspectos críticos en esa región metropolitana, vinculados con cuestiones tales como la provisión de infraestructuras y servicios, las dificultades institucionales y regulatorias y la sostenibilidad en las políticas de servicios.

En materia de infraestructura y servicios, el panorama muestra una desigual evolución de los distintos modos de transporte convergentes en el nodo, el retraso reiterado de inversiones programadas y una activa participación de inversiones privadas en algunos componentes del sistema.

En el ámbito institucional, resaltan tanto el papel relevante de las instituciones locales, como la reorganización de las dependencias estatales responsables. y la conformación de entes de escala regional – metropolitana. Como asignatura pendiente, queda lograr una mejor coordinación de políticas entre las esferas nacional, provincial y local. Se aprecia, además, una diversificación de las cadenas de producción que incorporan innovaciones en la logística empresarial, pero con conflictos importantes en la convergencia de la dinámica multiescalar de la logística, con la dinámica general urbana.

6. Modelos de gestión logística y tipos de herramientas de intervención

Un último punto de consenso, recogido en el taller, giró en torno a la necesidad de revisar los modelos de gestión logística y de ampliar el espectro de herramientas de intervención disponibles. Los actuales modelos de gestión incluyen las acciones tendientes a la construcción, ampliación y mantenimiento de las infraestructuras

(cuyos mecanismos de gestión pública suelen ser capturados por grandes empresas transnacionales), así como la incorporación de nuevas tecnologías para su optimización; la introducción de nuevas herramientas económico-financieras (de uso a escala global) que puedan aportar al más eficiente aprovechamiento de las inversiones necesarias; y, muy especialmente, la búsqueda de nuevas respuestas institucionales (como las agencias intergubernamentales), ante los desafíos de una actividad que requiere fuerte coordinación de políticas y de acciones. Coordinación como capacidad y mecanismo de gestión, tanto entre lo público y lo privado, las empresas y los trabajadores, y las distintas oficinas de gobierno entre sí.

Instituciones de pertenencia de los participantes en el taller

Instituciones educativas y de investigación

- Consejo Nacional de Investigación Científicas y Técnicas (CONICET)
- Escuela Normal Superior Mariano Acosta
- Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo – Universidad de Buenos Aires
- Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires
- Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires
- Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires
- Facultad de Veterinaria – Universidad de Buenos Aires
- Instituto de la Ribera
- Instituto Privado Cámara Argentina de Comercio
- Instituto Superior de Formación Docente y Técnica N° 103
- Universidad Nacional de La Plata
- Universidad Nacional de Lanús
- Universidad Nacional de Luján
- Universidad Nacional de Quilmes
- Universidad Nacional de Tres de Febrero
- Universidad Tecnológica Nacional
- Universidad Torcuato Di Tella

Organismos estatales

- Agencia Nacional de Seguridad Vial
- Comisión Nacional de Regulación del Transporte
- Comisión de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires
- Ministerio de Agroindustria
- Ministerio de Transporte
- Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos
- Senado de la Nación
- Servicio Meteorológico Nacional

Organización de la sociedad civil y empresas privadas

- Asociación Intermodal de América del Sur
- Asociación de Ciclistas Urbanos
- Cámara Argentina de Comercio y Servicios
- Instituto Argentino de Ferrocarriles
- IS IT Comm
- OCA Logística S.A

- Profesionales independientes
- Svy Asoc. Trazabilidad
- Transporte Provincias Unidas
- Webpiccking.com
- Zuidwijk & Asociados

Redacción, recopilación y síntesis de ideas propuestas en el taller: Jorge Blanco (IIGEO FFYL UBA), Andrea Gutiérrez (CONICET -IIGEO/FFYL/UBA) y Susana Kralich (CONICET-IIGEO-FFYL-UBA)