

Febrero 2011

Lecciones sobre el Financiamiento de Nuevas Líneas Ferroviarias Urbanas y Suburbanas de Pasajeros. El Caso de los Ferrocarriles de Tokio

Los ferrocarriles urbanos y suburbanos en las grandes ciudades no cubren con sus ingresos propios los costos de capital y, usualmente, tampoco cubren los costos de operación. Este estado de cosas requiere nuevas alternativas de financiamiento que contribuyan a disminuir el “peso” sobre los presupuestos públicos, de la expansión de los sistemas y de los déficits de operación al que generalmente esas expansiones están asociadas. El propósito de esta Nota es describir y analizar las alternativas que se implementaron en Tokio, Japón, el mayor sistema ferroviario de pasajeros urbanos y suburbanos a nivel mundial, para enfrentar el desafío del financiamiento de la expansión de su sistema ferroviario de pasajeros.

Antecedentes

Los sistemas ferroviarios urbanos y suburbanos de pasajeros en las grandes ciudades disminuyen los tiempos de viaje de los usuarios que los emplean, contribuyen a atenuar la congestión en las calles y avenidas alternativas al trazado ferroviario, reducen la contaminación, logran un mejor uso del espacio público y un menor nivel de accidentes, y dan un mayor acceso a la movilidad a sectores de menor capacidad de pago.

Sin embargo, ese conjunto de externalidades positivas son recibidas en buena medida por los usuarios de otros modos de transporte (particularmente los de los ómnibus y de los automóviles particulares) quienes, precisamente por la presencia del ferrocarril, sufren menor congestión y consiguen, también ellos, menores tiempos de viaje. Ese conjunto de externalidades positivas generadas por los ferrocarriles sobre los “otros” usuarios, no son “apropiables” por los ferrocarriles vía tarifas. Esa incapacidad financiera limita sensiblemente el crecimiento del modo y la predisposición de los gobiernos (nacionales, estatales, locales) a encarar nuevos proyectos ferroviarios.

Uno de los más notables ejemplos contemporáneos en cuanto a búsqueda de recursos adicionales, distintos a la venta de pasajes, para financiar la construcción de nuevas líneas ferroviarias suburbanas de pasajeros proviene del Este de Asia y se

Participaron en la elaboración de esta Nota

Autor: Jorge Kohon (consultor).

Coordinación de la Nota:
Rodolfo Huici y Pablo Guerrero
(Sector de Infraestructura y
Medio Ambiente, División de
Transporte, INE/TSP); y
Lorena Rodríguez Bú (Sector
de Conocimiento y Aprendizaje,
División de Gestión de
Conocimiento, KNL/KNM).

trata del caso de Tokio¹, donde las empresas ferroviarias privadas basaron sus posibilidades de ser rentables en los desarrollos inmobiliarios asociados a la construcción de las nuevas líneas.

Resultados a la Fecha

La red ferroviaria de Tokio, propiedad y operada por un conjunto de entidades públicas, privadas y cuasi-privadas, es la mayor red ferroviaria urbana/suburbana del mundo. Gran parte de esa red fue construida, durante los últimos 50 años, por compañías privadas que recibieron concesiones y derechos exclusivos para diseñar, construir y operar servicios ferroviarios. Las empresas ferroviarias privadas han construido nuevos pueblos y ciudades en los alrededores de las estaciones en base al incremento del valor de la tierra que tiene lugar en y alrededor de las estaciones ferroviarias, debido al mejoramiento de la accesibilidad generada por la llegada del ferrocarril. Así, las compañías ferroviarias privadas de Tokio se han apalancado en los desarrollos inmobiliarios para cubrir los costos de construcción de nuevas líneas y generar ganancias para sus accionistas. Han abierto comercios minoristas y también grandes centros comerciales dentro de las estaciones y en terrenos adyacentes a éstas. Lo que distingue a las compañías ferroviarias de Tokio es que no sólo han construido nuevos edificios cerca de las nuevas estaciones sino que también han construido nuevas ciudades en tierras que, previamente, eran vírgenes.

La localización de centros comerciales, departamentos para viviendas y centros de entretenimiento en las cercanías de las estaciones generaron tráfico a los ferrocarriles que, a su vez, trajeron clientes a esos



Metro Suburbano Tokyo 1.

establecimientos. Al oeste del centro de Tokio, donde se ubican los suburbios más florecientes, áreas enteras son propiedad de poderosos grupos económicos conocidos públicamente por sus “tiendas departamentales” pero que, fundamentalmente están guidas por sus negocios ferroviarios y de desarrollo inmobiliario. En sus orígenes, esas empresas privadas se iniciaron como empresas ferroviarias pero luego se fueron expandiendo hacia negocios correlacionados tales como los mencionados desarrollos inmobiliarios y los comercios minoristas, operaciones de buses e, incluso, la generación de energía eléctrica.

En los años '80, en el momento del máximo desarrollo conjunto entre ferrocarriles y las nuevas ciudades de los desarrollos inmobiliarios asociados, los precios inmobiliarios alcanzaron valores altísimos. Así, las compañías ferroviarias alcanzaron rentabilidades del orden del 50–70% en los desarrollos inmobiliarios, con márgenes de ganancias en estas actividades que superaban largamente a las que obtenían de la actividad ferroviaria “pura”.

Los años '90 marcaron una nueva época para las compañías ferroviarias privadas de Tokio. Por un lado, tuvo lugar la explosión de la burbuja inmobiliaria del Japón lo que

¹ Robert Cervero, “Urban Development on Railway-Served Land”, presentación efectuada durante la Semana Sectorial de Transporte 2009 BID-INDES, San Pablo, Noviembre de 2009.

desmoronó la valuación de mercado de las compañías ferroviarias. Por otro, la economía de Japón dejó de expandirse en el marco de tasas de crecimiento de población negativas y envejecimiento poblacional, lo que redujo la demanda para construcciones nuevas. Así, las compañías ferroviarias privadas se asociaron con terceras partes para los nuevos emprendimientos, de manera de distribuir riesgos. Por ejemplo, el proyecto “bandera” de Japan Railway East es el de la estación de Tokio donde se desarrollan edificios en altura con oficinas de alto nivel, comercios y hoteles. La estación de Tokio es especialmente apta para un rediseño en gran escala debido a la posibilidad de construir en altura sobre los depósitos ferroviarios, teniendo en cuenta el medio millón de personas que circulan por ella cada día.

Lecciones Aprendidas y recomendaciones

Existen alternativas al financiamiento público para facilitar el surgimiento de nuevos proyectos ferroviarios relevantes. Muy posiblemente la alternativa inmobiliaria no pueda ser aplicada en las economías occidentales en la misma magnitud e intensidad que en algunos países asiáticos, pero marca una línea de búsqueda creativa de alternativas de financiamiento que trasciende al financiamiento público tradicional.

En sus orígenes las empresas ferroviarias, privadas, se limitaban a prestar servicios de transporte pero luego recibieron concesiones y derechos exclusivos para diseñar, construir y operar nuevos servicios ferroviarios adicionales. Así, han levantado nuevos pueblos y ciudades en los alrededores de las estaciones, en tierras que, previamente, eran vírgenes. Han abierto comercios minoristas y también grandes centros comerciales dentro de las estaciones y en terrenos adyacentes a éstas. La localización

de centros comerciales, departamentos para viviendas y centros de entretenimiento en las cercanías de las estaciones generaron tráfico a los ferrocarriles que, a su vez, trajeron clientes a esos establecimientos completando un “círculo virtuoso” de rentabilidad que permitió la expansión del transporte ferroviario masivo.

El caso de Tokio es un caso extremo, y máximo, de las posibilidades de crear un círculo virtuoso entre la actividad ferroviaria de pasajeros y los desarrollos inmobiliarios, en que la construcción de una parte sustancial de la red ferroviaria de uno de los mayores conglomerados urbanos del mundo, se apalancó en el desarrollo inmobiliario.

El mayor obstáculo para el surgimiento de nuevos proyectos ferroviarios en las grandes ciudades es de origen financiero, dados los altos montos de las inversiones iniciales y la dificultad que usualmente presentan los sistemas para financiar sus gastos de operación. La temática del financiamiento de nuevos proyectos ferroviarios de pasajeros en las grandes ciudades requiere lecturas creativas para lograr que una alternativa de transporte de fuertísimas externalidades positivas en términos de congestión, calentamiento global y eficiencia energética pueda contar con nuevas opciones de obtención de recursos que la viabilicen o, al menos atenúen las necesidades



Metro Suburbano Tokyo 2.

de financiamiento de origen público. El caso de Tokio no es, muy probablemente, replicable plenamente fuera del contexto asiático, pero constituye una aproximación interesante a la problemática del financiamiento del transporte ferroviario de pasajeros en las grandes ciudades.

Referencias

Robert Cervero, "Urban Development on Railway-Served Land", presentación efectuada durante la Semana Sectorial de Transporte 2009 BID-INDES, San Pablo, Noviembre de 2009.

