

LA REVISTA DEL PLAN FÉNIX AÑO 2 NÚMERO 9 SEPTIEMBRE 2011

ISSN 1853-8819

VOCES

en el Fénix



LA PRÓXIMA ESTACIÓN

EL SECTOR TRANSPORTE ES UNA DE LAS ÁREAS MÁS SENSIBLES PARA UNA SOCIEDAD. SU BUEN FUNCIONAMIENTO ES DECISIVO PARA EL DESARROLLO DE NUESTRO PAÍS. ¿EN QUÉ ESTADO SE ENCUENTRA ACTUALMENTE? ¿CUÁLES SON LOS CAMBIOS URGENTES Y NECESARIOS?

sumario n°9 septiembre 2011

editorial

EL PESO DEL TRANSPORTE EN LA CALIDAD DE VIDA DE LOS ARGENTINOS

Abraham L. Gak

8

TRANSPORTE Y PATRÓN SOCIOECONÓMICO

Alberto Müller

14

PROBLEMÁTICA GENERAL DEL SECTOR TRANSPORTE EN LA ARGENTINA

Roberto Agosta

26

LA RELACIÓN ENTRE TRANSPORTE Y TERRITORIO

Mariana Schweitzer

32

TRANSPORTE Y MEDIO AMBIENTE

Héctor Sejenovich

38

DESMITIFICANDO ALGUNAS IMPLICANCIAS DEL TRANSPORTE AÉREO COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO

Gustavo Lipovich

44

EL TRANSPORTE POR AGUA EN LA ARGENTINA

Alberto Palomar

50

TRANSPORTE CARRETERO DE CARGAS

Roberto Liatis y Jorge Sánchez

56

TRANSPORTE AUTOMOTOR INTERURBANO DE PASAJEROS

Eduardo L. Parodi

64

EL TRANSPORTE TERRESTRE DE CARGAS. EL CASO DEL FERROCARRIL

Gastón Cossettini

72

PLAN INTEGRAL DE MOVILIDAD: UN AVANCE HACIA EL DESARROLLO

José Adjiman - Alicia Picco

78

REFLEXIONES SOBRE LOS CAMBIOS HABIDOS EN LA MOVILIDAD DIARIA METROPOLITANA

Susana Kralich

84

USO DE SUELO Y TRANSPORTE EN LA BUENOS AIRES METROPOLITANA

Artemio Pedro Abba

94

REGULACIÓN Y CONTROL DEL TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS Y DE CARGAS

Andrea López

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano

Alberto Edgardo Barbieri

Vicedecano

Luis Pérez Van Mórlegan

Subsecretario General

Walter Berardo

Secretario Académico

José Luis Franza

Secretario de Planeamiento y Evaluación Educativa

Juan Carlos V. Briano

Secretario de Investigación y Doctorado

Eduardo Scarano

Secretario de Hacienda y Administración

César Humberto Albornoz

Secretario de Extensión Universitaria

Emiliano Yacobitti

Secretario de Bienestar Estudiantil

Federico Saravia

Secretario de Relaciones Internacionales

Jorge Brugnoli

Secretario de Graduados

Catalino Núñez

Director General de la Escuela de Posgrado

Catalino Núñez

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Claustro de Profesores

TITULARES

Humberto Luis Pérez Van Morlengan

María Teresa Casparri

José Luis Giusti

Enrique Luis Scalone

Leopoldo Halperin Weisburd

Walter Fabián Carnota

Gerardo Fernando Beltramo

Pablo Rota

SUPLENTES

Héctor Chyrikins Heriberto

Horacio Fernández

Juan Carlos Aldo Propatto

Claustro de Graduados

TITULARES

Luis Alberto Cowes Rubén

Antonio Arena

Jaime José Korenblum

Álvaro Javier Iriarte

SUPLENTES

Héctor Molina

Guillermo Seyahian

Juan Carlos Jaite

Fernando Juan Franchi

Claustro de Estudiantes

TITULARES

Juan Manuel Oro

Pablo Martín Belluscio

María Laura Fernández

Schwaneck

Natalia Guidolin

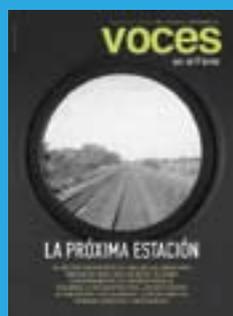
SUPLENTES

Mayra Daniela Trujanovich

Arturo Pozzali

Bruno Razzari Brion

César Agüero



Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

Córdoba 2122,
Facultad
de Ciencias
Económicas,
Universidad de
Buenos Aires.
Ciudad Autónoma
de Buenos Aires.
Teléfono
4370-6135

ISSN 1853-8819
Registro de
la propiedad
intelectual en
trámite.

Los artículos
firmados expresan
las opiniones
de los autores
y no reflejan
necesariamente
la opinión del
Plan Fénix ni de
la Universidad de
Buenos Aires.

staff

DIRECTOR

Abraham L. Gak

COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo

Rubén Berenblum

Aldo Ferrer

Benjamín Hopenhayn

Oscar Oszlak

Fernando Porta

Alejandro Rofman

Federico Schuster

COORDINACIÓN TEMÁTICA

Alberto Müller

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Martín Fernández

Nandín

PRODUCCIÓN

Paola Severino

Erica Sermukslis

Tomás Villar

CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

FOTOGRAFÍA

Sub [Cooperativa
de Fotógrafos]

DISEÑO EDITORIAL

Alejandro Santiago

DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti

Carlos Pissaco

REPORTAJES AUDIOVISUALES

PRODUCCIÓN PERIODÍSTICA Y ENTREVISTAS

Martín Fernández
Nandín

REALIZACIÓN

Pablo Martínez

Flavia Médici

Marcelo Perera

ION audiovisual



editorial

EL PESO DEL TRANSPORTE EN LA CALIDAD DE VIDA DE LOS ARGENTINOS

La sola mención del término Investigación y Desarrollo impacta en el imaginario popular como una condición excluyente que asegura el progreso, la modernidad y el bienestar.

Es evidente que en nuestro país el sector transporte no ha gozado de la atención que merece en función de la importancia que tiene para la vida de los ciudadanos. Alcanza con ver los inconvenientes que se presentan en la utilización de cualquier servicio para comprender que sólo se lo piensa como un insumo más en la cadena de valor de nuestra producción.

De hecho, pocas veces en la academia se ha trabajado la temática desde una perspectiva integral. La prueba de esta afirmación es la ausencia de estudios vinculados a su desarrollo en varias de nuestras universidades, al extremo de encontrarse prácticamente marginada de los planes de estudio de las carreras tanto económicas como sociales.

Un recorrido por los artículos que integran el presente número da cuenta de la importancia que tiene esta actividad tanto en su vínculo con el patrón socioeconómico, como en la relación con la ocupación del territorio, con el desarrollo, la afectación del medio ambiente, así como la necesidad de una mejor regulación y control.

En los últimos meses, el gobierno ha presentado el Plan Estratégico Industrial 2020 y el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2016. De llevarse a cabo con éxito estas políticas, significarán un sensible incremento de la producción, demandando un sistema de transporte integrado, de calidad, eficiente y seguro. De mantenerse en las condiciones actuales, el sector transporte puede convertirse en el gran cuello de botella que impida llevar a buen puerto estos programas.

Un aspecto diferente pero igualmente crítico es el transporte urbano e interurbano de pasajeros.

El ferrocarril, el gran desaparecido de los años '90 que arrojó al aislamiento a pueblos de nuestro país, es en la actualidad –con sus deficiencias y limitaciones– un ingrediente diario de las vicisitudes de los habitantes de nuestras ciudades, en particular los de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

El servicio no alcanza a cubrir una demanda sostenida, los pasajeros ven pasar los días mientras viajan hacinados,



en vagones desvencijados, y sin posibilidad de programar horarios, lo que convierte a cada trayecto en un suplicio.

Por su parte, el servicio de transporte automotor de pasajeros es sumamente irregular. A la falta de cumplimiento de los horarios y frecuencias hay que sumar la casi total ausencia de servicio en varias rutas en horas nocturnas, situación que se ve agravada por el diferencial de tarifas que castiga a los usuarios que residen en el conurbano. Esta insuficiencia genera las condiciones para la presencia de servicios irregulares, que en la mayoría de los casos se llevan adelante en vehículos que no cumplen con elementales condiciones de seguridad, y muchas veces a precios significativamente mayores a los regulares.

En la ciudad de Buenos Aires, un medio de locomoción habitual es el que ofrecen los subterráneos, con una particularidad, la extensión de las líneas existentes ha terminado por ser una oferta de congestión de usuarios prácticamente a toda hora.

Como puede verse, el transporte en las zonas urbanas podría decirse que es insuficiente, incómodo y particularmente caro para los usuarios que viven a mayores distancias de sus lugares de trabajo. Es claro que la recomposición de tarifas del transporte urbano (sobre todo en el caso de Buenos Aires) debe revisarse, pues la regresividad de los subsidios en que se apoya beneficia a sectores medios que están en condiciones de afrontar un costo más elevado. Desde lue-

go, una medida de estas características debe ir acompañada por una mejora sensible de la calidad del servicio, para lo que es sumamente necesario jerarquizar los mecanismos de regulación y control estatal.

En cuanto al transporte fluvial o marítimo, principal vía de conexión de nuestra producción con el sector externo, es necesaria una fuerte inversión para mejorar el dragado, y en consecuencia la profundidad de nuestros puertos, para atender una demanda creciente de sus servicios, minimizando los impactos socioambientales.

Por último, en cuanto al transporte aéreo, merced a la privatización de nuestra aerolínea de bandera, se perdieron innumerables rutas de cabotaje, regionales e internacionales, en beneficio de las líneas extranjeras. Esta política aportó a incrementar la desigualdad territorial. Cambiar esta realidad demandará un esfuerzo de años, y la creación de rutas y frecuencias que unan todo el territorio nacional deberá ser tomada como una cuestión estratégica a nivel nacional.

Como vemos, el transporte, lejos de ser una temática menor en nuestras políticas de desarrollo, debe ocupar el espacio en nuestros debates y decisiones políticas que su importancia amerita.

ABRAHAM LEONARDO GAK
(DIRECTOR)

por
**ALBERTO
MÜLLER**

*Profesor titular
FCE-UBA**

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SON LAS
HERRAMIENTAS QUE TIENE EL ESTADO
PARA DEFINIR EL PERFIL ECONÓMICO
Y SOCIAL DEL MODELO Y DETERMINAR
CÓMO SE ENFRENTA EL IMPACTO QUE
TIENE LA EXPANSIÓN ECONÓMICA EN EL
SECTOR TRANSPORTE.**

TRANSPORTE Y PATRÓN SOCIOECONÓMICO: RELACIONES, IMPLICANCIAS, EQUÍVOCOS





ransporte y desarrollo

El transporte es una actividad primordial dentro del proceso de producción y reproducción de la vida material y cultural de las sociedades; prácticamente ninguna actividad humana puede ser concebida sin la concurrencia de desplazamientos de personas u objetos, porque todo ocurre en el espacio, y no en un único lugar. Transportar ha sido entonces una de las actividades que han estado presentes desde las formas más antiguas de organización humana, de maneras variadas, en función del específico contexto económico y social.

El capitalismo propicia el sistemático desarrollo de la división del trabajo, incrementando exponencialmente las necesidades de desplazamiento de personas y bienes, tanto por la especialización como por el incremento de los volúmenes producidos. Ello se traduce en la separación neta de algunas actividades de transporte, las que pasan a ser el objeto de organizaciones productivas especializadas. Es sólo en esta época que tiene sentido hablar de un “sector” de transporte, separado de las restantes actividades, y aun así, no todo el transporte es realizado por el “sector transporte”: los desplazamientos a pie son un ejemplo de esto.

La etapa moderna del transporte se asocia entonces al desarrollo del capitalismo; a su vez, puede identificarse una suerte de ondas largas (a la manera de Schumpeter) referidas al transporte. La primera etapa del capitalismo –vivienda en rigor casi solamente por Gran Bretaña– se apoya en la carretera y el sistema de canales; podríamos cifrar su duración en medio siglo. Una segunda etapa sería la constituida por el auge del vapor y el desarrollo ferroviario. Ya la tercera comprende la tracción eléctrica, el motor de combustión interna y el transporte aéreo. Las dos últimas etapas tienen una duración aproximada de un siglo cada una. A fines descriptivos, y al propósito de ordenar el multifacético colectivo de acontecimientos que produce la historia, esta es una propuesta válida.

Ya mucho más complejo es intentar establecer relaciones de determinación. Se trata de responder a preguntas tales como las siguientes: ¿son los ciclos mencionados el producto de estas innovaciones que se gestan en el ámbito del desarrollo científico y tecnológico? ¿O es más bien la dinámica capitalista la que adopta y desarrolla estos principios tecnológicos, en función de una lógica determinada del proceso de acumulación? En otros términos, se trata de decidir si es la innovación del vapor, por ejemplo, lo que explica la particular configuración que adopta el sistema de transporte en una etapa determinada, o si en cambio el vapor es elegido y desarrollado en función del particular perfil que adopta la acumulación capitalista.

Nuestra postura tiende a aproximarse a la opción primera, pero cabe advertir que las respuestas que se ensayen tendrán necesariamente límites, en cuanto a su alcance explicativo, por tratarse de mutaciones que revisten carácter evolutivo, no recurrentes. La única afirmación segura es que el desarrollo del transporte y el desarrollo de la división del trabajo –con lo que esta acarrea en el plano productivo– constituyen dos patas fuertemente complementarias.

Nuestro propósito es delinear algunas reflexiones acerca de esta cuestión, centradas en el caso argentino, pero no con el propósito de dar una respuesta de carácter general a estos interrogantes. Más bien, se los empleará como disparadores para tratar algunas cuestiones más específicas, siempre referidas a la relación entre patrón económico y sistema de transporte. Parece útil reunir reflexiones en esta línea, referidas a pasado y futuro, como una forma de que la evidencia histórica ayude a pensar hacia adelante.

La primera de ellas se referirá al papel desempeñado por el sistema de transporte en el desarrollo de la Argentina moderna, en particular por la red ferroviaria. Se tratará luego la involución del modo ferroviario, y su relación con el patrón de industrialización. Por último, se tratará la temática del transporte y el desarrollo económico a futuro, ya con un objetivo positivo.

El capitalismo propicia el sistemático desarrollo de la división del trabajo, incrementando exponencialmente las necesidades de desplazamiento de personas y bienes, tanto por la especialización como por el incremento de los volúmenes producidos.

El ferrocarril: ¿fundador o instrumento de la Argentina moderna?

Es un lugar común, en la cultura general pero también en la visión de especialistas, la asignación de un rol fundador al modo ferroviario. Esto se daría sobre todo para el territorio “vacío” a la hora del desarrollo agroexportador, es decir, la región pampeana, y en menor medida otras áreas geográficas.

La particular secuencia que tuvo lugar en la ocupación de la región pampeana refuerza esta aserción. La expulsión o aniquilamiento del indio dio lugar a un proceso de apropiación de tierras no explotadas, a las que luego llega el ferrocarril, para finalmente dar lugar a la puesta en producción. Esto es, el ferrocarril por lo general llega antes de que la producción se ponga en marcha; y su llegada “funda pueblos”, nucleados en torno a las estaciones ferroviarias.

El análisis de Raúl Scalabrini Ortiz refuerza esta argumentación al indicar que el ferrocarril no fue sólo el fundador, sino el instrumento que sostuvo un modelo de fuerte dependencia de la economía argentina respecto de la economía británica. Invoca al respecto la lógica de la red, centrada en los puertos de exportación; pero destaca además la asimetría de tarifas, notoriamente más bajas para el movimiento inverso al del comercio de exportación, constituyéndose así en una suerte de “arancel negativo” para el desarrollo industrial del interior. Colocaremos aquí en entredicho esta visión convencional.

Corresponde ante todo una aclaración trivial. No caben dudas de que el ferrocarril fue un elemento clave en la ocupación territorial de la Argentina. Sin este eslabón, seguramente este proceso no habría tenido lugar en la forma en que lo hizo; pero no fue el único elemento crucial. También indispensable parece haber sido la aparición de la navegación a vapor y de las técnicas del congelado y luego del enfriado de carnes; ellas viabilizaron una transformación profunda al sustituir el antiguo ganado productor de cuero y tasajo por ovinos en primer lugar y bovinos luego, destinados a abastecer los paladares ingleses, bastante más exigentes que los de los esclavos consumidores de carne seca. Como es sabido, la necesidad de desarrollar pasturas artificiales fue lo que motivó la relativamente tardía irrupción de la agricultura en las pampas (hasta mediados de la década de 1870, la Argentina importaba trigo de Brasil).

Es imposible aquilatar las importancias relativas del ferrocarril y los restantes factores en el explosivo proceso de ocupación que significó el modelo agroexportador. Pero lo cierto es que la imagen de un ferrocarril fundador y civilizador parece ajustarse más a la de una óptica local, por la diferencial valorización del suelo que implicaba la cercanía de la red. A nivel global, es en el desarrollo de los mercados externos y de las potencialidades naturales de la región pampeana donde hay que buscar los verdaderos impulsos “civilizadores”.

De hecho, para la tesis de un ferrocarril por sí mismo “desarrollador”, abundan los contraejemplos, dentro y fuera de la región pampeana. Por una parte, la cuenca inferior del Río Salado, en la provincia de Buenos Aires, contó con líneas ferroviarias; pero ellas fueron incapaces de asentar población, pese a la proximidad a nodos portuarios. Igualmente ocurre en áreas extrapampeanas, donde el ferrocarril representó un desarrollo mínimo; un ejemplo claro es el del ramal de San Antonio Oeste a Bariloche. En ambos casos, la explicación debe encontrarse en el reducido potencial productivo del entorno natural, en relación con lo demandado por los mercados.

Uno de los pocos casos donde puede argumentarse que el ferrocarril tuvo un efecto inductor del desarrollo es en el caso del Alto Valle del Río Negro. El ramal de Bahía Blanca a Neuquén fue construido por imperativos de orden bélico; se trataba de contar con un vector que permitiera el transporte rápido de pertrechos, en el caso (que se consideraba probable) de que se produjera una guerra con Chile, por conflictos limítrofes. Una vez construida la línea en 1899, el propio Ferrocarril Sud llevó adelante acciones para promover el poblamiento del área, para así obtener cargas para darle uso; este desarrollo se materializó unos treinta años más tarde.

Pero este caso fue la excepción. La regla fue que el ferrocarril no hizo más que viabilizar potencialidades productivas preexistentes y detectadas (aunque con poca precisión, como correspondía a una época de pocos conocimientos geográficos y mucha especulación con tierras).

En cuanto al análisis de Scalabrini Ortiz, no le falta perspicacia para comprender la funcionalidad del sistema ferroviario; pero requiere ser complementado con argumentos económicos. La conformación de una red centrada en los principales puertos –aunque cabe enfatizar que no centrada solamente en Buenos Aires– no es reflejo sino de la propia lógica agroexportadora. Otra configuración no habría aportado grandes modificaciones a un modelo económico con eje en la explotación de la renta agraria, aunque se habría traducido en mayores costos de transporte. Y en cuanto a la señalada asimetría de las tarifas, se trata de un fenómeno típico en el transporte: la llamada carga de retorno siempre abona un flete menor, porque se trata de evitar el retorno de parque rodante en vacío. Sin duda, el efecto fue el indicado por el autor; esto es, la reducción de incentivos económicos para el desarrollo manufacturero del interior. Pero esto no implica que este aspecto era indispensable para la funcionalidad del modelo agroexportador. Notemos por otro lado que con la tecnología de hoy, este fenómeno no habría sido relevante, dado que el transporte a granel requiere vagones especializados, que no pueden ser utilizados para otro tipo de carga; conviene sacrificar la posibilidad de transportar carga de retorno, si se logran economías mayores por el transporte bajo forma de graneles, que reducen fuertemente los requerimientos de manipuleo.

En definitiva: el rol del ferrocarril en el modelo agroexportador no fue sino el de concurrir a su viabilidad, en cuanto tecnología moderna y apta. No tuvo por sí mismo una función inductora del poblamiento y las actividades.

Esto no impide, desde ya, preguntar por qué el impresionante crecimiento ferroviario no dio lugar a una actividad industrial vigorosa que proveyera equipos e insumos, tal como ocurrió en Estados Unidos, más allá de algunos desarrollos (por ejemplo, la fabricación local de coches de pasajeros de madera). La Argentina nunca fabricó en forma sistemática locomotoras de vapor, y muy pocos fueron los aportes locales en lo que corresponde a material remolcado metálico. Esto respondió al marco normativo adoptado para el sistema ferroviario a partir de la ley 5.315, por la que se liberó de aranceles la importación de todo lo destinado al sistema ferroviario. Fue amplio el impacto de este dispositivo legal: entre un quinto y un cuarto de las importaciones argentinas se realizaron bajo este régimen.

Pero esta decisión tiene más que ver con las políticas productivas que adoptó la Argentina, antes que con su sistema de transporte, aunque no caben dudas de que las empresas ferroviarias privadas tenían interés concreto en conservar este esquema.

Industrialización e industria automotriz

Como es sabido, la industrialización sustitutiva de importaciones ensaya sus primeros pasos en la década de los '20, y se consolida como patrón económico dominante, hasta la dictadura militar de 1976. Tras una primera etapa donde predomina el capital de origen local, acompañado por algunos desarrollos industriales estatales, a partir de la década de los '50 se articula un esquema donde concurren –con diversas funciones y fuerzas– capitales nacionales, capitales extranjeros y el Estado.

Uno de los principales protagonistas de este proceso de crecimiento industrial –que por cierto no se encontraba en un ocaso cuando es interrumpido por la desastrosa política económica de la dictadura iniciada en 1976– fue la industria automotriz. A precios de 1960, el complejo metalmecánico –del que el sector automotor es parte preponderante– pasó de representar el 16% del valor agregado industrial en 1950 al 34% en 1973. En este último año, este

El crecimiento del automotor responde a sus ventajas tecnológicas, en términos de costo y flexibilidad, frente al modo ferroviario.

agrupamiento representaba no menos de 13% del total del producto bruto del país, como resultado de un crecimiento del valor agregado sectorial que duplicó el del país en su conjunto.

Más aún: la industria automotriz fue una suerte de niña mimada de los más diferentes gobiernos, al punto de subsistir mediante regímenes especiales a las más diversas circunstancias, hasta el presente, luego de que la Argentina abandonara ambiciones industriales en muchos sectores.

Ahora bien, es un lugar común la afirmación de que fue la decisión de desarrollar esta industria lo que motivó un conjunto de reformas en el sector transporte. Contamos aquí la racionalización ferroviaria, la supresión de las redes tranviarias y de trolebuses, y sobre todo el considerable desarrollo vial. Con relación a este último, la red vial pavimentada interurbana era virtualmente inexistente en la década de los '30; el grueso del sistema vial se financiaba a través de una contribución que abonaban las empresas ferroviarias (merced a la mencionada ley 5.315), y se orientaba a confluir a las estaciones ferroviarias. Pero 40 años más tarde, el país contaba con cerca de 40.000 km de rutas pavimentadas.

¿Fue esta evolución del sistema de transporte un complemento obligado del desarrollo de la industria automotriz? Por ejemplo, ¿puede alegarse que la reducción del sistema ferroviario respondió a una lógica industrial que priorizaba al modo automotor?

A esta tesis puede oponerse otra, y es que el crecimiento del automotor responde a sus ventajas tecnológicas, en términos de costo y flexibilidad, frente al modo ferroviario.

Por otro lado, debe considerarse que no todo el tráfico que conduce el automotor es transferible al ferrocarril. Existe un importante rango de tráficos cuya transferencia ocasionaría un costo excesivo, o directamente no es posible, en razonable paridad de condiciones.

Esto ocurre con diversos flujos de carga; pero el principal caso aquí es el del automóvil individual, una prestación para la que el ferrocarril no tiene opción a ofrecer. Al respecto, debe señalarse que el grueso de los beneficios de los proyectos viales proviene precisamente de economías del usuario del automóvil, y las evidencias disponibles no sugieren que este segmento de los usuarios viales se encuentre subsidiado por vía de la provisión de infraestructura. Su existencia responde entonces a la razonabilidad económica, y no requiere ser asociada a algún patrón productivo determinado.

De hecho, esta es la evidencia que brinda la perspectiva internacional. Menos de 20 países en el mundo poseen industria automotriz, pero esto no ocasiona matices diferenciadores en lo que se refiere al uso del automotor. Más aún: en el país desarrollado que ha sido la cuna de la industria automotriz –nos referimos a Estados Unidos–, el sistema ferroviario conduce más tráfico de cargas que el automotor, una posición de primacía que pocos países muestran. Por su parte, países europeos productores de automotores –como es el caso de Alemania e Italia– conservan y desarrollan sistemas ferroviarios o tranviarios en sus ámbitos urbanos.

En definitiva, no corresponde asociar en forma mecánica la evolución del sector transporte –en la Argentina y en el mundo– a algún particular modelo de desarrollo industrial. Se trata de temáticas que circulan por andariveles separados.

Lo expuesto no quita que la tesis acerca de la ventaja tecnológica del automotor se encuentre de todos modos sujeta a controversia, por cuanto la ventaja del automotor responde en parte a factores espurios. Ello ocurre por el subsidio que reciben los vehículos pesados por el uso de la infraestructura vial (por lo general, el gasto asignable por infraestructura al camión no es cubierto por la tributación específica que se ejerce sobre él), y por el más exigente régimen de trabajo que se imponen a sí mismos los transportistas que operan por cuenta propia, y que constituyen una buena parte de la oferta del sistema de cargas.

El desarrollo futuro de la Argentina y el sistema de transporte

Los apartados anteriores brindan algunos criterios para pensar la cuestión del transporte a futuro. Sabemos que no cabe esperar “efectos inductores” particulares por parte del sistema de transporte sobre el resto de la esfera productiva; asimismo, hemos visto que –más allá del eventual aprovechamiento de sinergias particulares– la evolución del sector transporte debe ante todo ser entendida a partir de su lógica sectorial.

A lo anterior, cabe agregar algunas consideraciones complementarias:

a. El transporte no constituye hoy día un particular obstáculo para el crecimiento productivo. Los últimos años han presenciado una importante expansión económica. Salvando el considerable bache que representa el derrumbe ocurrido en 2001-2002, la economía argentina ha crecido en producción de bienes en casi 40%, con relación a 1998, año pico del anterior régimen macroeconómico. Esto se ha visto reflejado en una mayor demanda de infraestructura que –con algunos tropiezos puntuales– ha sido cubierta en tiempo y forma. Ello en parte es resultado de la actividad privada (típicamente, en lo que concierne a puertos de exportación de granos y subproductos), y en parte por el aporte estatal en términos sobre todo de infraestructura vial. Si bien es necesario atender a mayores requerimientos en cuanto a capacidad, ello puede realizarse en ritmos razonables, por lo que no cabe esperar restricciones importantes a futuro.

b. El grueso del territorio habitado con algún nivel de densificación cuenta hoy con conectividad, brindada sobre todo por el sistema vial. En tal sentido, no es errado afirmar que hoy la Argentina cuenta con una infraestructura básica adecuada, en términos de la accesibilidad. Serán necesarios desarrollos específicos de infraestructura de transporte para eventuales emprendimientos puntuales que demanden intensivamente prestaciones. Este es típicamente el caso de proyectos mineros de gran escala, cuyo desarrollo depende además de la obtención de las adecuadas licencias ambientales.

c. Las perspectivas de expansión económica a futuro son en general promisorias, y esto tendrá seguramente impactos sobre la demanda de

Hoy la Argentina cuenta con una infraestructura básica adecuada, en términos de la accesibilidad. Serán necesarios desarrollos específicos de infraestructura de transporte para eventuales emprendimientos puntuales que demanden intensivamente prestaciones.

transporte, en particular en lo referido a los mayores volúmenes de bienes y a la calidad requerida para el servicio (lo que se comprende habitualmente bajo el nombre de logística), como al crecimiento de la tenencia y uso del automóvil individual.

Bajo estos supuestos, el futuro del sistema de transporte guardará relación sin duda con el perfil productivo y social que adopte la Argentina; pero la relación entre ambos planos debe ser establecida en los siguientes criterios: (a) las oportunidades que el sistema de transporte puede ofrecer para actividades proveedoras; (b) los desarrollos propios que el sistema de transporte puede plantear, en función de políticas específicas, vinculadas a la economía del sector, a la demanda energética, a la temática ambiental y demás aspectos conexos.

Las perspectivas de expansión económica a futuro son en general promisorias, y esto tendrá seguramente impactos sobre la demanda de transporte.

En relación con las oportunidades que el transporte puede brindar, corresponde mencionar la de construir, a partir de la demanda pública de infraestructura, un sector de construcción con proyección internacional, tal como lo logró Brasil. Hay aquí una ausencia muy visible de políticas; esto se patentiza, por ejemplo, en la compra de la principal productora de cemento por parte de una empresa constructora extranjera, en el año 2005, siendo que el capital local brilló por su ausencia. Es imperativo que el actual boom de obra pública deje un saldo significativo en términos de capacidad empresarial con voluntad de crecimiento fuera de nuestras fronteras. Las grandes obras de energía coadyuvan en este punto.

En el mismo sentido, cabe destacar la posibilidad de retomar el desarrollo de una industria naviera, hoy limitada en su alcance, luego de un proceso casi voluntario de destrucción. Se trata de una actividad para la que la Argentina cuenta con ventajas competitivas, en términos de costo y capacitación de la fuerza de trabajo.

En cuanto al particular sendero de desarrollo que el sector transporte puede adoptar, esto ya debe responder a una planificación sectorial que permita definir los roles que le competen a cada uno de los modos. Esto implica, en particular, lo siguiente:

1. Encarar la añosa y nunca bien escuadrada cuestión del rol del sistema ferroviario. Su función hoy día ya no es la de brindar accesibilidad, dada la concurrencia de la red vial pavimentada (cuyo desarrollo supera actualmente el máximo que el ferrocarril supo tener), y el importante desmantelamiento operado en la red. Al respecto, la experiencia indica que debe revisarse la política de concentrar las prestaciones en una demanda reducida, susceptible de ser tratada mediante trenes completos, evitando en todo lo posible la atención de tráficos más difusos. Ello parece conspirar contra la necesaria

densificación que este modo requiere, en función de sus elevados costos de infraestructura. Una masiva recuperación de cargas parece ser –en el largo plazo– la senda que debe encarar el ferrocarril. En este proceso, los servicios interurbanos de pasajeros sobre vías troncales merecen ser también evaluados.

2. Encarar la cuestión del transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires desde una perspectiva global y de largo plazo, algo hoy inexistente. Luego de varias décadas de operación en una suerte de “piloto automático” –posibilitada por el lento crecimiento urbano, la capacidad de la red vial básica, el paulatino desarrollo de vías rápidas y el flexible desempeño del transporte automotor público–, el transporte metropolitano comienza a mostrar síntomas que anticipan una crisis, motivada por el descontrolado desarrollo del automotor individual. La saturación de determinadas vías es hoy una constante, así como también el limitado desempeño del sistema ferroviario. La orfandad técnica del Estado en esta temática es particularmente preocupante, y debe ser revertida a la mayor brevedad, para enfrentar el complejo panorama que se aproxima con toda la capacidad intelectual y de gestión que el mismo requiere.

3. La cuestión energética y la temática ambiental deben integrarse al análisis sectorial, en particular cuando el mundo se encuentra instalado definitivamente en una época de hidrocarburos caros, y donde las alternativas energéticas a estos distan de mostrar igual eficacia. Estos aspectos deberán permear las dos cuestiones anteriores.

Enfrentamos entonces una problemática compleja, como suele ocurrir en sociedades complejas, y que encaran un proceso de expansión. Corresponde enfrentarla desde un marco conceptual sólido y realista.

A photograph showing the interior of a crowded public transport vehicle, likely a bus or train. The scene is dimly lit, with overhead lights providing some illumination. Several passengers are visible, including a man in a white shirt and dark tie standing and holding a vertical pole, and a woman in the foreground looking upwards. The metal structure of the vehicle is prominent, with overhead luggage racks and vertical poles.

por
**ROBERTO
AGOSTA**

*Director del Dpto.
Transporte de
la Facultad de
Ingeniería, UBA¹*

PROBLEMÁTICA GENERAL DEL SECTOR TRANSPORTE EN LA ARGENTINA

LA SITUACIÓN ACTUAL DEL TRANSPORTE EN NUESTRO PAÍS. LAS MEJORAS POSIBLES Y LAS NECESARIAS. EL ROL DEL ESTADO Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO GARANTES DE COHESIÓN SOCIAL, LA ESTABILIDAD POLÍTICA Y LA SEGURIDAD URBANA.

El debate respecto del transporte y el desarrollo económico

El transporte es el proceso por el cual se asegura la disponibilidad de un bien económico en un momento dado en una determinada localización en la cual el bien posee un mayor valor que en la localización previa.

Los sistemas de transporte poseen además múltiples funciones y requieren de importantes inversiones; ambos aspectos se vinculan a la problemática del desarrollo económico, y sobre ellos se han planteado profundas discusiones.

Si observamos que el sector transporte participa en más de un 5 por ciento en la formación del producto bruto interno, que constituye un 40 por ciento de la inversión en infraestructura y que posee sustanciales efectos “hacia atrás”, no sorprende que en este debate intervengan los intereses de los diferentes actores.

Si excluimos su empleo como instrumento de política económica en un sentido general –distribuyendo el ingreso, generando empleo y promoviendo la inversión pública–, el transporte posee,

además de su sentido estrictamente económico, objetivos políticos y sociales.

Dentro de los objetivos políticos específicos del transporte se encuentran la atención de necesidades comunes a toda la sociedad que configuran bienes públicos como el efectivo control político y la cohesión del territorio nacional, la provisión de seguridad ante situaciones extraordinarias como catástrofes naturales y la defensa nacional.

Los objetivos sociales incluyen la provisión de accesibilidad pública, coadyuvante a la generación de cohesión social y complemento necesario del sistema de seguridad pública, y la garantía de un cierto nivel de movilidad básica para todos los habitantes.

Estos objetivos políticos y sociales han de alcanzarse empleando las alternativas tecnológicas que impliquen los menores costos totales para la economía en su conjunto.

Con este telón de fondo, describiremos brevemente la problemática del sistema de transporte interurbano argentino y el del Área Metropolitana de Buenos Aires, para luego mencionar puntos centrales de una agenda para el sector.

Si excluimos su empleo como instrumento de política económica en un sentido general –distribuyendo el ingreso, generando empleo y promoviendo la inversión pública–, el transporte posee, además de su sentido estrictamente económico, objetivos políticos y sociales.

El sistema de transporte argentino

A partir de 1853, buena parte de los ferrocarriles fueron trazados en un territorio despoblado. Entre 1890 y 1914 la longitud de las líneas ferroviarias creció a razón de mil kilómetros por año, configurándose la estructura territorial de la Argentina del siglo XX.

En la década de 1930, ya con el automotor como una realidad tecnológica, los fondos específicos a los combustibles financiaron una red de caminos que constituyó un verdadero factor de accesibilidad. Los diez mil kilómetros de pavimento existentes en 1960 se duplicaron durante esa década; crecen luego otro 30% en los años de 1970 y un 10% en cada una de las décadas de 1980 y de 1990. Hoy en día, la Argentina posee una red principal de 230 mil kilómetros de longitud (el 17% bajo jurisdicción nacional y el 83% provincial). Además, hay 400 mil kilómetros de caminos provinciales terciarios y una no cuantificada red de caminos vecinales y municipales. Un tercio de la red principal se encuentra pavimentado.

En la actualidad, el sistema vial argentino transporta más del 90% de las cargas del país y prácticamente el 100% del tráfico de pasajeros. El 25% de la red nacional se encuentra concesionado por peaje, y moviliza el 65% del tránsito total.

El transporte automotor de cargas se encuentra desregulado, y se carece de información referente al sistema. Persiste la tradicional estructura empresarial atomizada; pocas empresas importantes tienden a poseer las características del operador logístico. Hay cuellos de botella estacionales en el caso del transporte de granos.

El transporte automotor de pasajeros fue virtualmente liberalizado en 1992, lo que condujo a la sobreinversión y la quiebra de empresas. En 2002 se cierra la entrada de nuevos operadores sin introducir regulaciones adecuadas, con los previsibles efectos sobre las tarifas.

El tráfico ferroviario de cargas alcanzó el récord absoluto de 45 millones de toneladas en 1930, pero desde entonces sufre una persistente tendencia decreciente. En la década de 1990 se produce una aparente reversión, con tráficos de entre 20 y 25 millones de toneladas. El sistema es operado por cuatro empresas privadas y una que se encuentra en manos del Estado pero es operada por actores privados y sindicales.

En la actualidad, el sistema vial argentino transporta más del 90% de las cargas del país y prácticamente el 100% del tráfico de pasajeros.

El transporte interurbano de pasajeros por ferrocarril fue virtualmente discontinuado en la década de 1990 (con algunas excepciones). Recientemente se han reinstaurado servicios de pasajeros, sin un impacto significativo en el tráfico.

El sistema portuario moviliza la casi totalidad de los 130 millones de toneladas que exporta el país, dos tercios por puertos privados de la ribera del Río Paraná (Rosario-Santa Fe), y el resto básicamente por Quequén y Bahía Blanca. Asimismo, los puertos argentinos movilizan 1,8 millones de TEUs (unidad de medida de transporte marítimo en contenedores), el 90% de ellos en Buenos Aires y Dock Sud. El embargo a la Unión Soviética conllevó un importante crecimiento de nuestras exportaciones de granos; a ellos siguió a principios de los noventa el explosivo aumento del tráfico de contenedores, y ya en este siglo se multiplicaron los agrograneles. En la actualidad el sistema se encuentra esencialmente en manos privadas y ha experimentado importantes mejoras en los cuellos de botella del lado "agua"; aunque algunos de estos persisten en los accesos terrestres y en el calado de la vía Río de la Plata-Paraná.

El pequeño sector aerocomercial argentino posee tres áreas de actividad desde el punto de vista operativo y comercial: la internacional de larga distancia, la de servicios domésticos, y la de conexiones con países limítrofes. Esta última ha sido tradicionalmente poco significativa, pero se encuentra en franco crecimiento. El sistema aeroportuario posee problemas estructurales difíciles de solucionar por la excesiva cantidad de aeropuertos abiertos al tráfico civil (el Sistema Nacional de Aeropuertos posee 53 terminales aéreas para servicios permanentes con aviones a propulsión).

Las reformas producidas en la década de 1990 tuvieron un impacto importantísimo en el sector transporte, aun cuando se orientaron a la consecución de objetivos fiscales y prestaron poca o ninguna atención al planeamiento y la funcionalidad del sistema.

Los instrumentos empleados incluyeron la venta de activos, la concesión de servicios y la desregulación de mercados. El proceso generó cambios en el marco legal e institucional que posibilitaron el crecimiento del comercio y de la economía.

Se verificó una sensible mejora de la calidad de los servicios motivada por inversiones privadas y públicas, significativos aportes del gerenciamiento privado, incorporación de nuevos servicios e inclusive ciertos cambios tecnológicos. La desregulación produjo en líneas generales una tendencia hacia la baja de los precios y la actividad creció considerablemente en casi todos los segmentos. Todo ello se produjo con un importante incremento en la productividad. El transporte ferroviario fue el modo en el que más se percibió este efecto.

Sin embargo, a partir de mediados de la década de 1990 comienzan a percibirse síntomas de crisis como consecuencia de la sostenida recesión, que llevó a la caída de la demanda de transporte. Pero la crisis reconoce también causas intrínsecas al diseño y la implementación de las reformas (la falta de cuadros técnicos, la debilidad institucional, marcos normativos endebles, la politización de los entes de control, etc.).

Finalmente, la crisis generalizada de 2001 y la devaluación de principios de 2002 disolvieron, de hecho, la arquitectura jurídica e institucional de los contratos de concesión, lo que produjo efectos significativos sobre la economía de los servicios concesionados.

Las medidas que se tomaron después de 2003 no produjeron cambios de fondo en el sistema. En los casos en que finalizaron los períodos de concesión se introdujeron modificaciones que generalmente apuntaron a reducir la responsabilidad del sector privado e incrementar la participación del Estado en la gestión del sistema. El instrumento básico de política empleado ha sido la creación de subsidios directos, otorgados de manera discrecional a los operadores de autotransporte, del subterráneo y de los ferrocarriles suburbanos.

El transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires

La Región Metropolitana de Buenos Aires está integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 42 municipios pertenecientes a la provincia de Buenos Aires. Es una de las mayores áreas urbanas de América latina, en la que habita casi un tercio de la población del país.

Buenos Aires cuenta con un sistema de transporte de gran riqueza, aunque desarticulado, conformado por una red de ferrocarriles con 840 km, una red de subterráneos de casi 50 km y un ubicuo sistema de transporte público automotor configurado por buses en más de 300 rutas, con una extensión de 25 mil km y una flota de 15 mil unidades, operado por 182 empresas privadas. El sistema de transporte público colectivo se complementa con unos 40 mil taxis, seis mil remises y mil vehículos de oferta libre (vans y minibuses).

Se estima que el 60% de los 22 millones de viajes diarios se realiza por transporte público, una proporción significativa en comparación con otras ciudades, aunque ha venido reduciéndose en las últimas décadas a raíz de la duplicación del parque automotor entre 1970 y 2000. Esto se ha debido en parte al crecimiento sobre la base de estructuras urbanas dispersas y de baja densidad; las áreas de alto poder adquisitivo dependen exclusivamente del automóvil particular, y las de más bajo nivel poseen póbrosísimo acceso al transporte colectivo.

Ferrocarril y subterráneo sufrieron una notable expansión de su tráfico luego de su concesionamiento, duplicando en pocos años la cantidad de pasajeros transportados. Buena parte de ese crecimiento se realizó a expensas de la demanda dirigida al colectivo, lo que contribuyó a profundizar la crisis del subsector. Por otra parte, el costo operativo total de los servicios ferroviarios se redujo sustancialmente.

La crisis de 2001 introdujo subsidios al sistema automotor y los restituyó a varios ferrocarriles; se justificaron para no producir en aquel momento nuevos incrementos en las tarifas, difíciles de soportar por una población muy empobrecida. Estos subsidios poseen una estructura altamente distorsiva

El sistema portuario moviliza la casi totalidad de los 130 millones de toneladas que exporta el país, dos tercios por puertos privados de la ribera del Río Paraná (Rosario-Santa Fe), y el resto básicamente por Quequén y Bahía Blanca.

y regresiva. Las empresas con mayor recaudación, concentradas en la ciudad de Buenos Aires y sobre los corredores de población con mayores ingresos, reciben mayores montos por vehículo, lo que acentúa la concentración empresaria, sin mejoras en la calidad del servicio en las áreas de menores ingresos. Un estudio efectuado por el Banco Mundial en 2003 indica que el porcentaje de beneficiarios no pertenecientes a la población de menores ingresos alcanzaba al 60% en los colectivos y el ferrocarril, y casi al 75% en el subterráneo.

A esto debe agregarse la problemática que suscita la irresuelta cuestión de la dispersión de organismos y la superposición de jurisdicciones entre la Nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y los municipios del conurbano; agravada por la falta de adecuados planteles técnicos y de conducción y la reducción de sus márgenes de decisión.

En resumen, se puede asegurar que el sistema de transporte ha presentado en el último medio siglo una crónica desinversión, llegando en las últimas décadas a una inversión per cápita del orden del 10% de la que se efectuaba a principios del siglo XX.

Cuestiones centrales para la construcción de una agenda Los condicionantes de la estructura territorial

Nuestro país se caracteriza por su bajísima densidad poblacional y fuerte concentración urbana.

Esta configuración determina dos características de los flujos de personas: por un lado su gran concentración en movimientos internos en una incipiente megalópolis que se insinúa entre los puertos del norte de Rosario y la ciudad de La Plata (pueden estimarse 30 millones de viajes por día); por otro, el bajo porte de los flujos interurbanos, lo que favorece el uso de los modos menos masivos (ómnibus y avión).

La reducida escala del tráfico aéreo determina la existencia de una red de aeropuertos subutilizada.

Hoy día, son pocas las producciones de gran volumen, concentradas y demandantes de transporte a distancias donde el ferrocarril es competitivo. Los granos se han localizado tradicionalmente a distancias de transporte inferiores a los 400 kilómetros, limitando el papel del ferrocarril; pero el reciente corrimiento de la frontera agrícola lo favorece, en particular al Ferrocarril Belgrano Cargas, hoy subutilizado.

Se explica así en buena medida el dominio del transporte por camión; sólo una parte del total del transporte de cargas tiene capacidad real de elección modal.

Una porción muy mayoritaria del tráfico automotor no parece derivable al ferrocarril, aun aplicando esquemas tarifarios que incluyeran el costo de utilización de la red vial. Asimismo, la carga que utiliza el modo fluviomarítimo consiste básicamente en graneles líquidos que encuentran en este modo una opción económica para distancias medias y largas, y que difícilmente sean derivables a otros modos.

Las posibles modificaciones de la estructura territorial del país

¿Puede modificarse la desequilibrada estructura territorial argentina, con recurso a inversiones en transporte, alentándolas en áreas sin tráfico actual, por sus posibilidades futuras?

La infraestructura de transporte debe integrar el territorio nacional, y estructurarlo de la manera más equilibrada posible respetando condiciones necesarias para el crecimiento económico.

El planeamiento del sistema de transporte debe basarse en los principios de unidad y jerarquización de las redes, segmentación de las demandas de transporte y sustentabilidad. Ella posee cuatro facetas: la económica, la financiera, la ambiental y la social.

Un aspecto central aquí es la fijación de la población en áreas rurales y pequeñas ciudades; esto requiere la existencia de oportunidades para los habitantes, ya sea a través de actividades económicas sustentables o bien mediante subsidios. Ellos deben ser usados con extremo cuidado; además de resultar económicamente subóptimos y presentar una larga historia de fracasos, podrían resultar en el deterioro de situaciones fiscales de aparente solidez.

Por otra parte, es responsabilidad del Estado garantizar la equidad espacial, relacionada con la sustentabilidad social del sistema de transporte, proveyendo niveles básicos de accesibilidad a todo el territorio; niveles superiores se justificarían sólo mediante un análisis de las inversiones involucradas.

El desarrollo de la red vial nacional ha provisto accesibilidad permanente a centenares de centros urbanos medianos y pequeños, aunque en algunos casos lo ha hecho con estándares superiores a los mínimos indispensables y en otros se haya dejado innecesariamente de lado pequeñas poblaciones surgidas a lo largo del ferrocarril.

Las cuestiones institucionales de fondo

La debilidad institucional ha sido el talón de Aquiles de las reformas producidas en el sector transporte. Ello, sumado a la crisis que ha padecido la administración pública, hace imposible desarrollar propuestas para el transporte sin encarar simultáneamente reformas institucionales profundas. Debe garantizarse:

- La conducción unificada del sector, en todos sus modos.
- La eficaz ejecución de las funciones de establecimiento de políticas, presupuesto, proyectos, etc.
- El control de los prestadores de servicios y de infraestructura.

El eje central del diseño de las estructuras institucionales debe ser la distinción absoluta entre los ámbitos correspondientes a la fijación de políticas y marcos regulatorios y al control y la supervisión.

El ámbito político debe concentrarse en la interpretación de los objetivos de la sociedad para su traducción en políticas públicas que den lugar a la formulación de planes y programas de acción.

La conducción del sector, sea con jerarquía de secretaría de Estado o bien con jerarquía ministerial, debería tener bajo su esfera la totalidad del sistema de transporte y poseer la capacidad técnica para asumir la respon-

Se estima que el 60% de los 22 millones de viajes diarios se realiza por transporte público, una proporción significativa en comparación con otras ciudades, aunque ha venido reduciéndose en las últimas décadas.

sabilidad de los estudios que requiere la fijación de las políticas y las medidas de gobierno, en particular para la formulación y evaluación de proyectos. Debe crearse además un sistema para la diseminación de la información tanto administrativa como técnica, que haga transparente la gestión.

Con independencia del ámbito político debería crearse por ley un organismo con facultades de Superintendencia de Transporte, responsable de la ejecución de las políticas y constituida en autoridad de aplicación de contratos, concesiones y adjudicaciones, debiendo ser sus resoluciones recurribles solamente en sede judicial. Debería ser un organismo independiente del manejo político de la Nación.

La Superintendencia de Transporte concentraría las funciones de los actuales organismos de regulación y debería ser independiente del presupuesto del Estado.

Los servicios de transporte de la ciudad de Buenos Aires deberían transferirse a la jurisdicción local, para luego evolucionar hacia la configuración de una Agencia Metropolitana de Transporte, conformándose finalmente un auténtico órgano planificador, coordinador y regulador a nivel regional.

Lineamientos de una agenda para el sector transporte

Vialidad y transporte automotor

Como sucede en la mayoría de los países, excepto para tráficos muy específicos, la Argentina depende para su movilidad del sistema carretero. En consecuencia, el problema de su financiamiento constituye el eje central de la sustentabilidad del sistema de transporte nacional.

Tras cincuenta años de financiamiento vial a través de impuestos específicos (que fueron degradándose), en la década de 1990 se encara una serie de reformas “de primera generación” consistentes en su eliminación, el concesionamiento por peaje de diez mil kilómetros de red vial nacional y la instauración de nuevas modalidades de mantenimiento contratado. En el Área Metropolitana de Buenos Aires se concesionaron los cuatro principales accesos y la Avenida General Paz, sobre todos los cuales se realizaron importantes inversiones.

A los efectos de materializar el objetivo político de reducir las tarifas de peaje entre un 30% y un 60%, en 2001 se retorna parcialmente al sistema de fondos específicos con un impuesto no coparticipable al gasoil, destinado a la red vial nacional y que debía servir para compensar a los concesionarios por las reducciones tarifarias y para financiar nuevas inversiones. En pocos años este proceso repite la historia de los antiguos fondos viales, desviando recursos para subsidiar al transporte automotor de pasajeros, algo que nunca antes había ocurrido, y para generar excepciones al pago de peaje en los corredores nacionales. Esto lleva a que cada vez menores proporciones del fondo se destinen a vialidad.

Las redes provinciales se financian básicamente por una pequeña proporción del impuesto a las naftas y por magras asignaciones presupuestarias.

Los caminos vecinales y municipales sufren desde hace muchos años el deterioro generalizado de estas redes, por desvío de los recursos originados en tasas viales.

El sistema de peajes “de segunda generación” implantado en 2003 circunscribió el papel del sector privado a la recaudación y el mantenimiento rutinario, mientras el sector público retoma la ejecución de las obras de rehabilitación, poniendo en crisis los incentivos internos para conservar la red en el mediano plazo.

La sustentabilidad financiera del sistema vial requiere de la instrumentación de un sistema mixto basado en un esquema de peaje con incentivos para la preservación del patrimonio vial en los tramos donde resulte económicamente viable, y un sistema de impuestos a los combustibles que provea ingresos para garantizar el mantenimiento en el sistema de bajo tránsito, tanto nacional como provincial.

Con relación al criterio de tarificación a adoptar para la fijación de las tasas de peajes, existen distintas opciones: un criterio de estricta equidad espacial, que implica igual valor en todo el territorio; un criterio de equidad fiscal que permita recaudar en cada tramo lo necesario para afrontar los gastos que el mismo demanda, o finalmente un criterio de maximización de la recaudación total siguiendo la elasticidad de la demanda. En los casos urbanos resulta claro que debería implementarse la tarificación variable que internalice los costos de congestión y contribuya a mitigarlos, mediante tecnologías de detección de vehículos y de procesamiento de información modernas.

Es imprescindible complementar los esfuerzos que se están realizando para asignar recursos sobre la red nacional con mayores inversiones sobre las redes provinciales y los caminos terciarios; estos últimos y la red de caminos municipales poseen una importancia allí donde la economía se basa en el complejo agroindustrial y ganadero.

Para la materialización de este programa es necesario desarrollar marcos regulatorios eficientes, que eviten el ejercicio del poder de mercado con que cuentan los contratistas y operadores, minimicen la necesidad y las oportunidades de renegociación de los contratos, etcétera.

Las relaciones contractuales con el sector privado deben poseer incentivos que permitan alinear los objetivos de las empresas con los de la sociedad. Debe estimularse el incipiente desarrollo de una industria conformada por empresas de gestión vial especializadas en la explotación, operación y conservación de carreteras.

La Dirección Nacional de Vialidad (DNV) será una institución vial altamente profesionalizada, constituyéndose en un organismo rector con una estructura pequeña, ágil y altamente profesionalizada.

La DNV debe además desarrollar un sistema de información integral para la red vial para la planificación, asumir la responsabilidad de la formación de recursos humanos en todos los niveles y liderar la investigación y el desarrollo en tecnología.

El sistema vial debe concebirse como una única red de infraestructura de transporte y tratarse de manera integral, considerando su articulación funcional y espacial y su sustentabilidad económica y financiera.

Un plan de esta naturaleza articula los recursos destinados a cada componente del sistema, y busca una sustentabilidad adecuada que permita modernizar, ampliar y mejorar el sistema, y contemple su conservación patrimonial.

Las líneas estratégicas básicas del plan vial podrían sintetizarse en:

- Atender prioritariamente el mantenimiento y la rehabilitación de la red actual, tanto pavimentada como no pavimentada, con el objetivo central de llevarla a una situación estacionaria.
- Completar la conectividad de la red de transitabilidad permanente (pavimentada y no pavimentada).
- Efectuar obras de mejoramiento selectivo y progresivo con el objeto de garantizar las condiciones de seguridad e incrementar la capacidad de calzada como la pavimentación de banquetas, construcción de variantes a localidades, mejoramiento del acceso a puertos, etcétera.
- Remover los numerosos cuellos de botella puntuales del sistema.
- Mejorar las redes no pavimentadas, incluyendo segmentos importantes en jurisdicción provincial y municipal.

En el sistema de transporte automotor debe garantizarse la libre competencia. En el caso de pasajeros, deben respetarse las condiciones del servicio público y definirse vinculaciones específicas de interés social que puedan ser objeto de subsidios explícitos.

El sistema ferroviario

La actividad ferroviaria distingue los segmentos siguientes: cargas, pasajeros suburbanos y pasajeros interurbanos.

La inminente renegociación de los contratos de cargas debería consolidar la existencia de una red ferroviaria básica interregional que acompañe el crecimiento de la producción primaria, la construcción, la minería y algunas industrias específicas capaces de generar cargas masivas y eventualmente cierto tráfico internacional. Los nuevos contratos deberían continuar funcionando sin subsidios de explotación, aunque con algunas inversiones en infraestructura específicas a cargo del Estado, orientadas a la preservación de la red básica, corrigiendo efectos de fenómenos naturales o sustituyendo estructuras mayores vetustas.

Todo indica que el crecimiento del tráfico ferroviario encontrará limitaciones en la disponibilidad del parque de material rodante, hasta el presente constituido por locomotoras y vagones recibidos del Estado con muy pocas incorporaciones adicionales. El que resten de 10 a 12 años de concesión en los contratos actuales hace cada vez más difícil amortizar la incorporación de nuevo material rodante, lo cual debería tenerse en consideración en el proceso de renegociación de los contratos, permitiendo garantizar la recuperación de niveles de inversión adecuados para la recuperación del sistema.

Es responsabilidad del Estado garantizar la equidad espacial, relacionada con la sustentabilidad social del sistema de transporte, proveyendo niveles básicos de accesibilidad a todo el territorio.

El Ferrocarril Belgrano Cargas, cuyo grave deterioro procura revertirse con inversiones en infraestructura, presenta un significativo potencial por la expansión de la frontera de la soja. Podría recibir importantes inversiones privadas si además de reponer y fortalecer la infraestructura se crearan incentivos para la gestión comercial por un concesionario privado.

Desde 1992, la provincia de Buenos Aires es casi la única en operar servicios de pasajeros interurbanos; el corredor Buenos Aires-Mar del Plata transporta más de la mitad de estos. En los últimos años se relanzaron servicios de pasajeros interurbanos sobre algunos corredores; ellos poseen tiempos de viaje muy superiores a los del automotor y tarifas muy bajas que probablemente cubran una fracción menor de los costos operativos directos. Para lograr sustantivas mejorías se requerirían inversiones muy importantes en infraestructura, señalamiento y pasos a nivel y a distinto nivel, más allá de las necesarias para la red de cargas, para posibilitar velocidades adecuadas en condiciones seguras.

Una posible concepción básica para los tres mercados sería la siguiente:

- Establecer una red interregional de transitabilidad permanente para el sistema ferroviario interurbano sobre la base de las líneas existentes y que vincule las principales regiones económicas del país y a estas con los puertos y los países vecinos.
- Concentrar los servicios de pasajeros interurbanos prioritariamente en el mejoramiento del corredor Rosario-Buenos Aires-Mar del Plata. Entre Buenos Aires y Rosario se dan las condiciones para dar un servicio del tipo metropolitano-regional a la cadena de localidades que se extiende entre ambas cabecezas. A medida que el tráfico lo justifique, este corredor podría ampliarse hacia Córdoba y Tucumán.
- Evaluar cuidadosamente la pertinencia de otros servicios de pasajeros como servicios de interés social.
- Desarrollar un agresivo plan de inversiones para los ferrocarriles suburbanos del Área Metropolitana de Buenos Aires, incorporando proyectos de importancia estructurante como la Red Expreso Regional, incrementando sustancialmente la capacidad por medio del aumento de la cantidad de vías y la supresión de pasos a nivel, mejorando la calidad de los servicios, brindando adecuada seguridad pública que permita un cambio de imagen de los mismos y estudiando la incorporación progresiva de nuevos servicios regionales a distancias algo superiores a los cien kilómetros, que pueden satisfacer las demandas producidas por la expansión metropolitana.

El sistema fluvio-marítimo

El sistema fluvio-marítimo requiere actuar en la remoción de los cuellos de botella en las vías navegables y los accesos terrestres a los puertos, resolver su integración con las ciudades y desarrollar zonas logísticas, reformar y reordenar las instituciones del sector, reformular el papel de los puertos aún en manos del sector público e impulsar la apertura de los mercados de cabotaje a nivel regional o internacional.

En el campo jurídico, es imperiosa la necesidad de reglamentar la ley de Transporte Multimodal.

La modernización del sistema aduanero debería eliminar restricciones a los trasbordos y reducir costos y demoras.

Los siguientes elementos establecen una agenda de actuación:

- Intervenir en los problemas de acceso terrestre particularmente graves en Buenos Aires, Dock Sud, Rosario, Bahía Blanca y en el futuro La Plata.
- Desarrollo de zonas de actividades logísticas, que posibilitarían la ruptura de cargas en los puertos y mejorarían el aprovechamiento de la infraestructura portuaria.
- Profundización y mantenimiento a por lo menos 36 pies de la vía navegable hasta San Martín-San Lorenzo, de manera de evitar el desaprovechamiento de la flota que sirve a la exportación de granos y subproductos.
- Profundización y mantenimiento a por lo menos 36 pies de los accesos a Puerto Nuevo, Dock Sud y La Plata.
- Completamiento de la navegabilidad de la Hidrovía Paraguay-Paraná.
- Mejoramiento de la calidad de la gestión de los puertos públicos, apuntando a su autofinanciamiento.
- Estudio de la posibilidad de desarrollar terminales de pasajeros y terminales multipropósito fluviales y marítimas en puntos seleccionados.
- Estudio de las posibilidades de introducir esquemas de gerenciamiento privado en las autoridades portuarias provinciales.
- Revisión de las políticas de reservas de banderas en el transporte fluvial que restringen las posibilidades de expansión de la oferta de transporte por agua dentro del país.

El transporte es, en muchos casos, un bien meritorio esencial para garantizar la cohesión social, la estabilidad política y la seguridad urbana al posibilitar un acceso más equitativo a oportunidades laborales, sociales, culturales e inclusive a instancias de participación ciudadana.

El sistema aerocomercial

El sistema aerocomercial argentino atraviesa una situación de crisis económica e institucional producto de la variabilidad de las políticas implementadas, el fracaso de la política de privatización en el sector, el pobre desempeño de las empresas aerocomerciales de capital nacional, el sobredimensionamiento del sistema aeroportuario, la existencia de compromisos pendientes por parte del principal concesionario aeroportuario y el desempeño insatisfactorio de las funciones de apoyo a la aeronavegación.

En esta área debe evaluarse una línea estratégica general de apertura de los mercados de cabotaje e internacionales que limite los subsidios a rutas de interés nacional explícito. Este esquema debe acompañarse de un mejoramiento de la normativa laboral, de los sistemas de habilitación de personal aeronáutico, de los sistemas de control y de habilitación de aviones, y puede beneficiarse de la cooperación regional tendiente a la apertura recíproca de los mercados, el desarrollo de normativa común, de sistemas comunes de control de operaciones y coordinación de las inversiones en infraestructura y la intercambiabilidad de recursos humanos.

En el sistema aeroportuario deberán mejorarse los mecanismos e instituciones de control, particularmente en el caso de la infraestructura del lado "aire". Un plan global de conectividad aérea deberá establecer una red aeroportuaria básica sobre la cual concentrar los recursos del sistema.

El transporte metropolitano de Buenos Aires

El transporte urbano constituye un correlato esencial de las políticas de uso del suelo. Es imposible desarrollar una agenda si no se enfatiza la necesidad de inducir, en todas las jurisdicciones, políticas de uso del suelo que favorezcan el empleo racional del sistema de transporte, lo hagan sustentable, y permitan resolver problemas de exclusión e inseguridad.

La filosofía básica de una política urbanística consiste en favorecer la concentración poblacional sobre los corredores de transporte público de alta capacidad, la armonización de usos del suelo residenciales, comerciales y de equipamiento urbano y la integración de sectores sociales diversos.

Las reformas de la década de 1990 carecieron de una orientación estructural en la dirección señalada y favorecieron desarrollos urbanos fuertemente dependientes del uso del automóvil, incrementando la segregación social y agudizando los problemas de delincuencia e inseguridad.

El sistema de transporte de Buenos Aires debe estructurarse siguiendo los roles que le son propios a cada modo de transporte, caracterizados de la siguiente manera:

- Ferrocarril suburbano: como sistema troncal orientado a los flujos masivos.
- Subterráneo: proveyendo fundamentalmente accesibilidad y movilidad interna al área denominada Microcentro y Macrocentro, ampliando la malla de red sobre la misma, sirviendo áreas de gran concentración poblacional localizadas a distancias moderadas del Área Central e incrementando su conectividad con el ferrocarril.
- Transporte automotor público: con funciones complementarias de los dos anteriores en corredores radiales, funciones principales en los corredores transversales y claro protagonismo como alimentador del sistema troncal.
- Automóvil particular: para flujos fuera de las horas pico y fuera de los corredores principales.

Debe actuarse con energía en la solución de la interferencia vial-ferroviaria por medio de obras viales localizadas o de viaductos o trincheras

ferroviarias en los casos en que lo anterior no resulte físicamente posible. Los terrenos ferroviarios deben preservarse para la potenciación del sistema de transporte masivo, mediante el agregado de vías, la ampliación de estaciones, el desarrollo de centros de trasbordo, etc. En el largo plazo la red ferroviaria suburbana debe ser electrificada; sin embargo, un programa de mejoras racional debe prever que la potenciación del sistema pueda hacerse utilizando la tracción diesel a lo largo de un período de transición que puede durar varias décadas.

Para el transporte automotor público de pasajeros, este esquema requiere del desarrollo de un programa de reestructuración de la red que permita eliminar la sobreoferta y coadyuvar a restablecer las condiciones de rentabilidad empresarial.

Los subsidios actuales deben acotarse a valores razonables que reflejen en alguna medida los ahorros por externalidades que posibilita el sistema de transporte público. El remanente debería liberar recursos para inversiones en el sistema y reemplazarse progresivamente por subsidios específicos a la demanda focalizados en la población realmente necesitada, para lo cual el sistema de SUBE representa una importante herramienta.

El servicio de ómnibus en las áreas centrales debería recurrir, en algún momento, al empleo de tecnologías que disminuyan la contaminación por gases y ruidos.

Reflexiones finales

La tensión entre equidad y sustentabilidad puede confundirse con la tensión entre la visión del transporte como catalizador del desarrollo y como reductor de los costos de la cadena logística.

Sin embargo, así como aquellas dos visiones pueden compatibilizarse, también puede plantearse que equidad y sustentabilidad son dos aspectos distintos de la misma realidad. Un sistema inequitativo tampoco resulta socialmente sustentable, y un sistema de transporte no sustentable económicamente y/o financieramente resulta ser muy poco equitativo, porque termina por implicar que no sean sus beneficiarios los que pagan los (inevitables) costos y suele penalizar a sectores que no son los de mayores ingresos.

Una agenda de acciones para el sistema de transporte debe garantizar equidad y sustentabilidad. Para ello, debe mantenerse un equilibrio entre promover todo lo que resulte posible el repago del sistema por parte de los usuarios directos y al mismo tiempo, no perder de vista que el transporte es, en muchos casos, un bien meritorio esencial para garantizar la cohesión social, la estabilidad política y la seguridad urbana al posibilitar un acceso más equitativo a oportunidades laborales, sociales, culturales e inclusive a instancias de participación ciudadana, y es siempre un factor decisivo en la construcción de un espacio físico más próspero y habitable.

Seguir esta línea implica proponer la utilización de múltiples instrumentos, contando tanto con la iniciativa privada como con los esfuerzos de planificación indelegables de un sector público que posea una importante capacidad técnica; armonizar un sistema de financiamiento basado tanto en el cobro de tarifas y peajes como en el empleo de tributos específicos y de subsidios a la demanda; emplear tanto la carretera como el ferrocarril allí donde existen ventajas comparativas, garantizando incentivos bien orientados que permitan alinear los intereses privados con los públicos y permitir una correcta administración de las políticas públicas.

**1 Profesor de la Universidad Católica Argentina y de la Universidad Torcuato Di Tella.*

por
**MARIANA
SCHWEITZER**
*Investigadora del
CONICET, Docente
FADU-UBA**



LA RELACIÓN ENTRE TRANSPORTE Y TERRITORIO

LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA PARA EL TRANSPORTE GENERAN DIVERSAS FORMAS DE APROPIACIÓN DEL TERRITORIO, CON SUS EFECTOS DIRECTOS E INDIRECTOS. EL DEBATE SE CENTRA ENTONCES ALREDEDOR DE LAS NOCIONES DE CRECIMIENTO Y DESARROLLO.



V

iajar, trasladarse, transportar, desplazarse, atravesar el espacio. Tiempos y distancia. ¿Qué significa el transporte? ¿Cómo fue su proceso de evolución? ¿Cómo se sigue formando y para qué? ¿Cómo se relaciona el transporte con el territorio?

En las líneas que siguen se busca analizar algunos aspectos de la relación entre transporte y territorio a través del análisis de un caso particular: la Hidrovía Paraná-Paraguay.

Se entiende que el transporte es un sistema de medios para conducir personas y cosas de un lugar a otro, que contribuye a fortalecer determinados vínculos y que permite ciertos flujos, asociados a la demanda de algunos actores sociales. Si el territorio puede estar vinculado tanto al ejercicio del poder y al control de la movilidad, como a la creación de circuitos para la producción, circulación y consumo, la localización de actividades y sus interrelaciones a través del transporte evidencian un proceso que involucra relaciones de poder y, con ello, distintas formas de apropiación del espacio. En forma previa al análisis de la Hidrovía nos interesa reflexionar sobre las formas que el transporte fue adquiriendo a lo largo de la historia, las formas que estuvieron y están vinculadas a diferentes intereses económicos y políticos.

Las inversiones en infraestructuras, como las de transporte, al aumentar la accesibilidad en determinadas zonas y disminuirla relativamente en otras, tienen efectos sobre los territorios, ya que cambian las distancias relativas entre el conjunto de actividades, aumentando o disminuyendo las ventajas comparativas de determinadas localizaciones, y generando procesos de valorización y diferenciación espacial y social, habilitando la integración de espacios y de mercados al sistema económico.

Antes de la revolución industrial, las ciudades eran compactas, pequeñas, con poco dominio sobre el entorno y en general se encerraban sobre sí mismas para protegerse. Los mercados eran mayormente de carácter local. Los viajes se realizaban por tracción a sangre, a pie, y, para comerciar con comunidades más distantes, por vía fluvial o marítima. Con el desarrollo de la navegación, los egipcios y luego los fenicios transformaron las distancias

ampliando sensiblemente los mercados y la accesibilidad a los recursos naturales.

Con la revolución industrial se incrementó la producción, y se generaron excedentes que debían ser colocados en mercados más distantes. El sistema tradicional de tracción a sangre, los vehículos arrastrados por animales y el velero a energía eólica no resultaban suficientes tanto por su limitada capacidad de carga como por su estrecha dependencia de las condiciones climáticas. Se necesitaba un medio veloz y económico que permitiera trasladar más productos y ampliar los mercados entonces disponibles para colocar la producción excedente de la revolución industrial. Así, en la década del '30 del siglo XIX, surge un medio de transporte revolucionario, el primer vehículo terrestre que no se desplazaba por tracción a sangre: el ferrocarril a vapor.

El ferrocarril permitió la expansión de los mercados a mayores distancias y la penetración al interior de los continentes. Los viajes transcontinentales e intercontinentales, que duraban meses, se acortaron a semanas. Un ejemplo interesante es el tren transiberiano, inaugurado en 1904, que permitió unir París con el puerto de Vladivostok, en la costa del Pacífico, en sólo 15 días. Esta construcción permitió garantizar el dominio político y económico sobre nuevos territorios. Como efectos asociados a esta ferrovía pueden mencionarse la facilitación del desarrollo industrial en Europa y de la incipiente industrialización que se había iniciado en Asia. La región de Siberia, deshabitada hasta entonces,

Con la expansión de los transportes masivos, las mayores velocidades de circulación y los menores tiempos de los viajes, aparece un nuevo tipo de urbanización: las grandes áreas metropolitanas, aglomeraciones de cientos de miles de habitantes, con gran complejidad funcional y diversificación de actividades, y mayor segregación socio-espacial.

comenzó a poblarse a la vez que comenzaron a valorizarse y a explotarse sus recursos naturales. Otro efecto fue el surgimiento de nuevas ciudades sobre la traza ferroviaria.

Los ferrocarriles tuvieron un gran desarrollo. En 1876 aparecieron las locomotoras eléctricas, en 1913 las locomotoras diesel y en 1941 se construyó la primera locomotora a gas. En los años '60 del siglo XX se comenzaron a electrificar todas las vías, dando a este medio de transporte mayor seguridad y rapidez. Pocos años más tarde surgen, primero en Japón y luego en Francia, trenes de alta velocidad que alcanzan los 300 km/h.

En América latina a partir de 1850 comenzó su expansión el transporte ferroviario, en correspondencia con el modelo agroexportador. Se realizaron inversiones en vías férreas en las zonas agrícolas más rentables. Con capitales mayormente ingleses, la red ferroviaria fue diseñada en su gran mayoría respondiendo a las necesidades comerciales de sus propietarios y sus países de origen, y no a las necesidades de los países de la región. Los diferentes anchos de trocha de los países demuestran que estos trazados no buscaban la integración de los pueblos latinoamericanos. En la Argentina, como en otros países de la región, las líneas férreas tenían sus terminales en las ciudades portuarias desde donde salían las mercancías hacia el llamado viejo mundo, pues este era el objetivo central de los trazados: la salida de las materias primas hacia los mercados del norte y la entrada de las importacio-

nes de manufacturas desde esos mercados.

El temprano perfeccionamiento del transporte acuático estuvo estimulado por la tendencia de las poblaciones a concentrarse en las costas o las vías fluviales. Durante el siglo XIX se produjeron grandes avances con la introducción de barcos a vapor. En 1819 se desarrolló la primera travesía transatlántica en un barco con propulsión a vapor, demorando 29 días. En 1914 fue abierto el canal de Panamá, permitiendo unir el Atlántico con el Pacífico a lo largo de poco más de 80 kilómetros, en un tiempo de ocho horas. La apertura de esta importante vía fluvial implicó una reducción considerable del tiempo de viaje en el tráfico de mercancías por vía marítima a escala mundial.

En relación con el transporte por carretera, en América latina los incas ya contaban con un eficiente sistema de caminos por el que transportaban distintos tipos de mercaderías. El caballo, la mula y el transporte sobre ruedas, introducidos por los conquistadores, aprovecharon esas rutas. En el siglo XVIII las carreteras unían varias ciudades de la región, pero recién durante el modelo de industrialización por sustitución de importaciones se intercomunicaron regiones, como la Mesopotamia argentina con el resto del país a través de los primeros puentes sobre el Río Paraná.

El automóvil privado fue el gran protagonista del siglo XX. A partir de la década del '20 se construyeron las primeras autopistas y, en América, la carretera Panamericana, que a lo largo de 27.000 km permite atravesar todo el continente de sur a norte. En la actualidad hay vías de gran capacidad que permiten el desplazamiento a mayor velocidad de un gran número de personas y mercancías.

Con el surgimiento del ferrocarril y del transporte por carretera crecen los viajes de corta, media y larga distancia. Las ciudades se fueron extendiendo sobre ferrovías y carreteras. La mayor facilidad de desplazamiento tuvo su correlato en la creciente desigualdad social: los nuevos industriales enriquecidos se instalaron en zonas distantes de las fábricas, en la búsqueda de mejor calidad ambiental. A su vez, se produjo el aumento del valor del suelo urbano y se buscó sacar mayor rendimiento económico a las parcelas de las zonas

Las obras realizadas sobre la vía fluvial, inversiones millonarias desde el sector privado y desde el sector público con la participación de organismos multilaterales de crédito, han permitido un crecimiento del transporte de granos y de carga general que pasó de 700 mil a 12 millones de toneladas por año.

centrales de algunas ciudades, construir más plantas en los mismos metros cuadrados. Así surgió, a mediados del siglo XIX, otro medio de transporte: los primeros ascensores. Y con ellos nacen las construcciones en altura.

Las velocidades de los transportes aumentan, tanto en los ferrocarriles como en el transporte automotor, con la fabricación de vehículos cada vez más veloces que circulan sobre carreteras y autopistas. Más velocidad y menos tiempo entre algunos puntos del territorio que “se acercan” y el espacio que se distorsiona y se comprime selectivamente.

La distancia pasa de evaluarse en kilómetros a medirse por el precio del transporte y por el tiempo de viaje. Con la expansión de los transportes masivos, las mayores velocidades de circulación y los menores tiempos de los viajes, aparece un nuevo tipo de urbanización: las grandes áreas metropolitanas, aglomeraciones de cientos de miles de habitantes, con gran complejidad funcional y diversificación de actividades, y mayor segregación socio-espacial. Los espacios metropolitanos dejan de ser continuos y compactos para transformarse en espacios ampliados y discontinuos.

Phileas Fogg, el personaje del libro *La vuelta al mundo en 80 días*, de Julio Verne, realizó su viaje alternando barcos de vapor, ferrocarriles y carreteras. Tal vez este sea uno de los primeros relatos que hacen referencia a los cambios en los modos de transporte. La circulación de mercaderías a través de ferrocarriles, camiones, barcos o aviones es uno de los principios del transporte multimodal, en el cual los contenedores con las cargas pasan de un modo a otro con menores gastos de embalaje y menor necesidad de mano de obra, debido a que son enviados, cerrados y precintados en origen, y no se vacían hasta que la mercancía es descargada en destino. La utilización de contenedores permitió estandarizar los medios de transporte, organizar los desplazamientos y reducir los tiempos de viaje con la consiguiente disminución de costos.

En un barco para contenedores, los costos son aproximadamente la vigésima parte de los de un barco convencional de similar tamaño. Puede descargar y cargar la mercancía en unas 13 horas, frente a las 84 horas necesarias para hacerlo en un barco

La Hidrovía Paraná-Paraguay es un proyecto para favorecer un modelo de extracción de recursos que no beneficiaría a la población que hoy está en condiciones de pobreza o de marginalidad. Claro ejemplo de la diferencia entre crecimiento y desarrollo.

convencional. Para poder recibir este tipo de barcos muchos puertos han debido refuncionalizarse, y se han profundizado puertos y vías fluviales para permitir la circulación de buques de mayor tamaño.

Cuando se analiza la relación entre transporte y territorio, podemos identificar efectos directos y efectos indirectos o asociados. Los directos son los referidos a la construcción de la infraestructura, a la circulación que se habilite sobre ellas y a la interrelación con el territorio en el cual se asienta. Los indirectos son aquellos vinculados con los procesos de transformación que se generan por las mejoras en las condiciones de accesibilidad y la habilitación de áreas para el desarrollo de nuevas actividades. Como ejemplo de lo enunciado se presenta a continuación un análisis del Proyecto de Hidrovía Paraná-Paraguay.

Los ríos Paraguay y Paraná, que han sido motor del asentamiento de poblaciones ribereñas de los pueblos originarios que se servían de ellos para vincularse y para alimentarse, sirvieron, con la conquista, de vía de penetración al interior del continente y, más recientemente, empezaron a ser receptores de inversiones para hacer más rentable el modelo agroexportador, que utilizaba la vía para la salida de las cargas del interior del continente hacia el Océano Atlántico. El Proyecto Hidrovía conecta al este boliviano, el centro-oeste brasileño y al Paraguay con puertos fluviales de la Argentina y con el océano, en un recorrido de 3.400 kilómetros.

A partir de 1969 se comenzó a discutir la puesta en valor de esta vía de circulación, pero en las últimas dos décadas la iniciativa cobró impulso con la creciente producción de granos y con la demanda de mejoras para exportar, disminuyendo tiempos de circulación y costos de flete.

Desde la década de los '90 se ha ido profundizando el calado del río, que hoy permite el ingreso de buques de gran tamaño desde el Océano Atlántico hasta la ciudad de Rosario y el entorno portuario de San Martín-San Lorenzo. Con ese aumento de la capacidad de carga se han reducido sensiblemente los costos de los fletes en un 40 por ciento y los tiempos de navegación, que con la conclusión del Proyecto Hidrovía se lograrían disminuir en un 30 por ciento.

Las grandes empresas globalizadas, que operan en la producción y en la exportación de soja y derivados, han desplegado una estrategia de expansión geográfica hacia las materias primas y de integración con infraestructura logística y de transporte, y han construido terminales portuarias sobre el Río Paraná. Estos puertos incluyen en sus recintos plantas de producción de tamaño mucho mayor que las que existían a comienzos de los noventa. Allí se procesa la producción, se almacena y se exporta, e inclusive operan como puerta de exportación con funciones de control de aduana. Esta misma estrategia hizo que grupos concesionarios de vías férreas estén constituidos por empresas del sector aceitero, que se haya mejorado la infraestructura vial y que se hayan realizado mejoras en los accesos a los puertos y en las terminales portuarias, permitiendo una mayor integración.

Las obras realizadas sobre la vía fluvial, inversiones millonarias desde el sector privado y desde el sector público con la participación de organismos multilaterales de crédito, han permitido un crecimiento del transporte de granos y de carga general que pasó de 700 mil a 12 millones de toneladas por año. El tránsito de barcas a su vez creció un 2.000 por ciento entre 1998 y 2007.

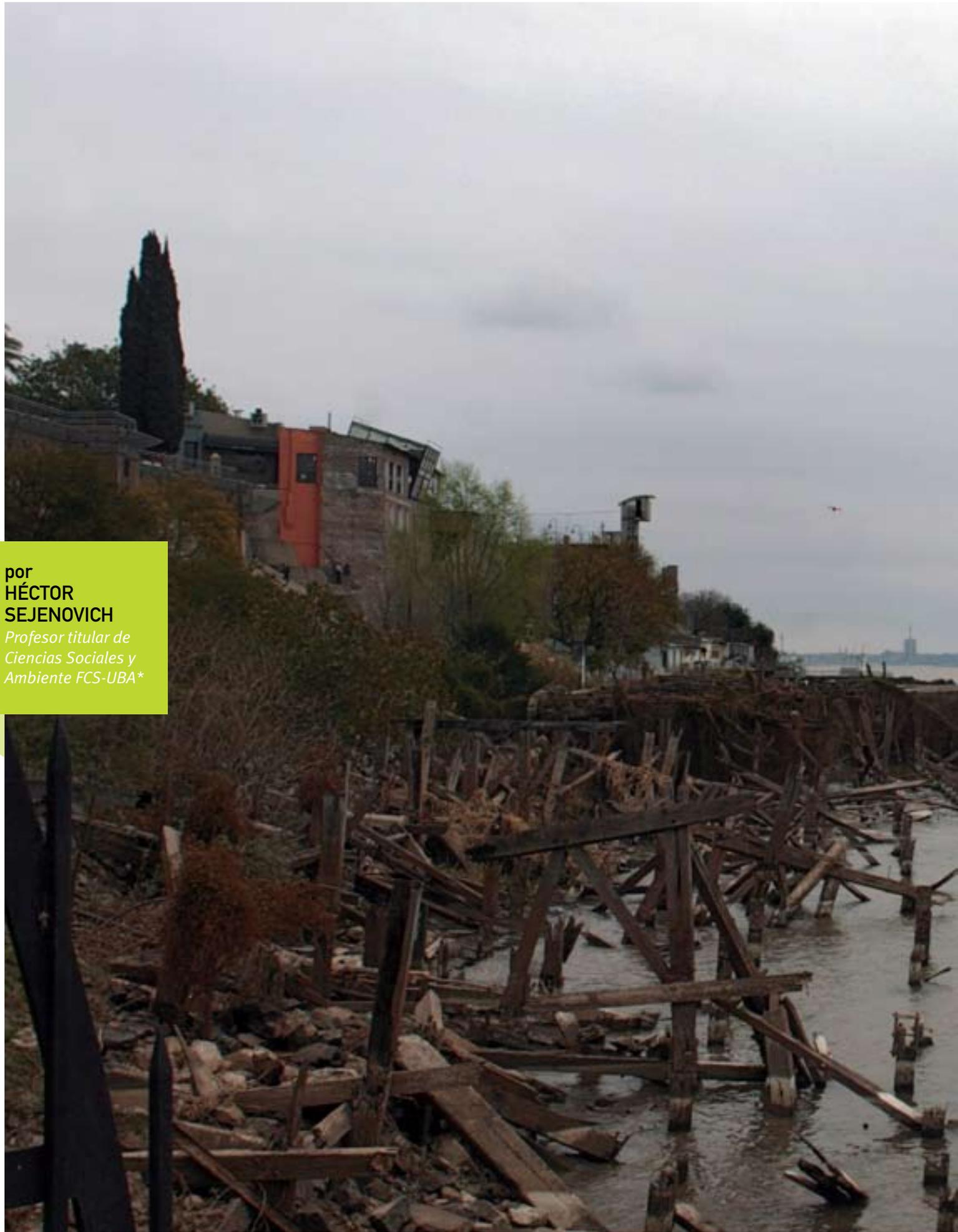
Como efectos vinculados, indirectos o asociados a dichas intervenciones, de la producción sojera y su comercialización con mayor rentabilidad, podemos mencionar la presión hacia la expansión de la frontera agraria y la concentración de la propiedad de la tierra. Pequeños productores no han podido competir con los grandes grupos, y los pobladores con tenencia precaria de la tierra, muchos de ellos de los pueblos originarios, fueron expulsados y en cantidades destacadas pasaron a integrar los contingentes de desempleados urbanos.

La soja se adoptó primero en las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires y luego se fue expandiendo hacia otras provincias como Santiago del Estero, Chaco, La Pampa, Salta y Entre Ríos. Con esta ampliación de su zona de cultivo, la soja ha ido reemplazando en muchos casos a los cultivos tradicionales como el girasol, el maíz o el sorgo, y a las producciones ganaderas, tanto de carne como de leche. La alta rentabilidad asociada a la introduc-

ción de la soja transgénica se tradujo en la expansión del cultivo hacia zonas marginales más vulnerables y hacia el monocultivo. Junto con el avance de la frontera agrícola aumentó la deforestación de nuestras últimas reservas de bosques nativos y la utilización masiva de agrotóxicos, con impactos ambientales negativos e irreversibles sobre el suelo y el agua, la pérdida de nutrientes y el deterioro de la calidad de vida de las poblaciones próximas a estas explotaciones.

Las obras en la Hidrovía facilitan la generalización del modelo agroexportador, son un negocio para las grandes empresas que monopolizan el mercado internacional de granos, para las empresas dedicadas al transporte fluvial y marítimo, para las cámaras portuarias y para las empresas concesionarias de las obras de infraestructura, en detrimento de las poblaciones y de los recursos de la región. Los requerimientos de infraestructura y transporte masivo que aumentan la rentabilidad de las actividades extractivas, contribuyen sobremanera a los efectos ambientales negativos. En definitiva la Hidrovía Paraná-Paraguay es un proyecto para favorecer un modelo de extracción de recursos que no beneficiaría a la población que hoy está en condiciones de pobreza o de marginalidad. Claro ejemplo de la diferencia entre crecimiento y desarrollo.

En síntesis, el Proyecto Hidrovía Paraguay-Paraná no puede reducirse a un mero proyecto de transporte. Es un proyecto que mejora las condiciones para la generalización del modelo de desarrollo actual. Un modelo extractivista que dilapida los recursos naturales al mismo tiempo que perjudica a grandes franjas de la población. Al afectar el medio natural se daña la estructura de las sociedades, y se desintegra el sistema social y económico de las comunidades indígenas y campesinas que habitan en dicho ambiente. Y se benefician los grandes empresarios, nacionales y extranjeros, que con proyectos de este tipo abaratan los costos para las exportaciones de nuestros recursos, obteniendo una mayor rentabilidad y resolviendo necesidades externas a la región. Por ello el gran debate pendiente es el modelo de desarrollo que se pretende para el país, y el pensar al sistema de transporte como uno de los componentes que pueden contribuir a ese modelo.



por
**HÉCTOR
SEJENOVICH**

*Profesor titular de
Ciencias Sociales y
Ambiente FCS-UBA**

**NECESITAMOS CONOCER LAS
POTENCIALIDADES Y RESTRICCIONES DEL
PATRIMONIO NATURAL PARA LOGRAR UNA
SUSTENTABILIDAD ECOLÓGICA, ECONÓMICA
Y SOCIAL. EL DESARROLLO DE POLÍTICAS
AMBIENTALES ES LA SOLUCIÓN A LA ACTUAL
CRISIS SOCIOAMBIENTAL.**

TRANSPORTE Y MEDIO AMBIENTE

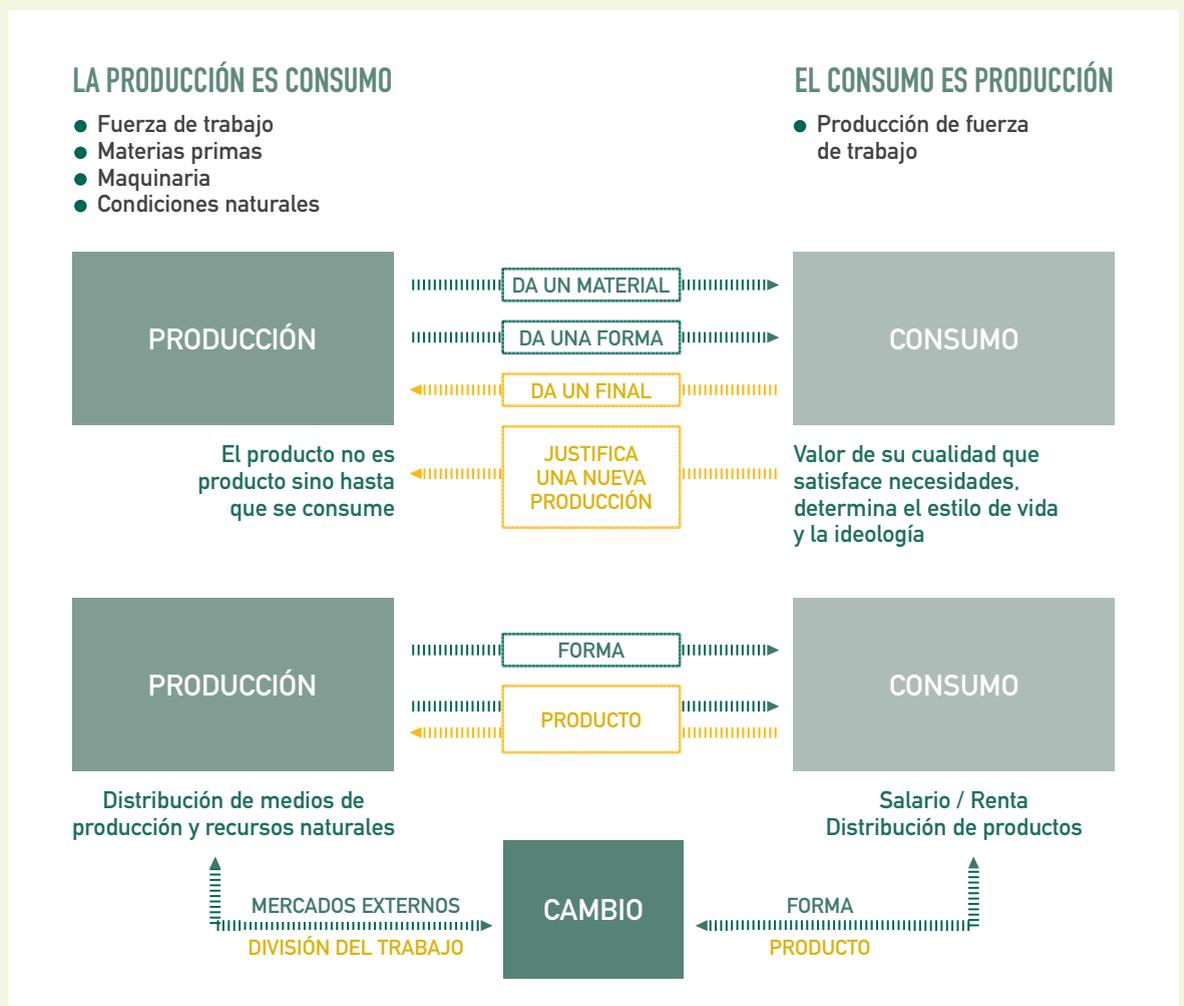


La actual crisis socioambiental que vivimos en América latina nos muestra con mayor evidencia las interrelaciones sistémicas entre los diferentes procesos de transformación de la naturaleza. La unidad que los liga denota que todos ellos adolecen de una misma contradicción entre la sociedad y la naturaleza. Esta contradicción nos muestra que la heterogeneidad de la oferta natural no está siendo utilizada según los lineamientos de un adecuado ordenamiento ambiental del territorio. Los recur-

sos naturales y el hábitat que pudieran satisfacer necesidades humanas a plenitud no se orientan sustancialmente con tales fines. Al mismo tiempo las tecnologías y el manejo de los recursos naturales no logran una utilización integral y sustentable. Debido a ello, las políticas ambientales deben profundizarse para avanzar hacia una sustentabilidad ecológica, económica y social.

El transporte está también en esta estrecha unidad generando los mismos problemas y participando de semejantes soluciones.

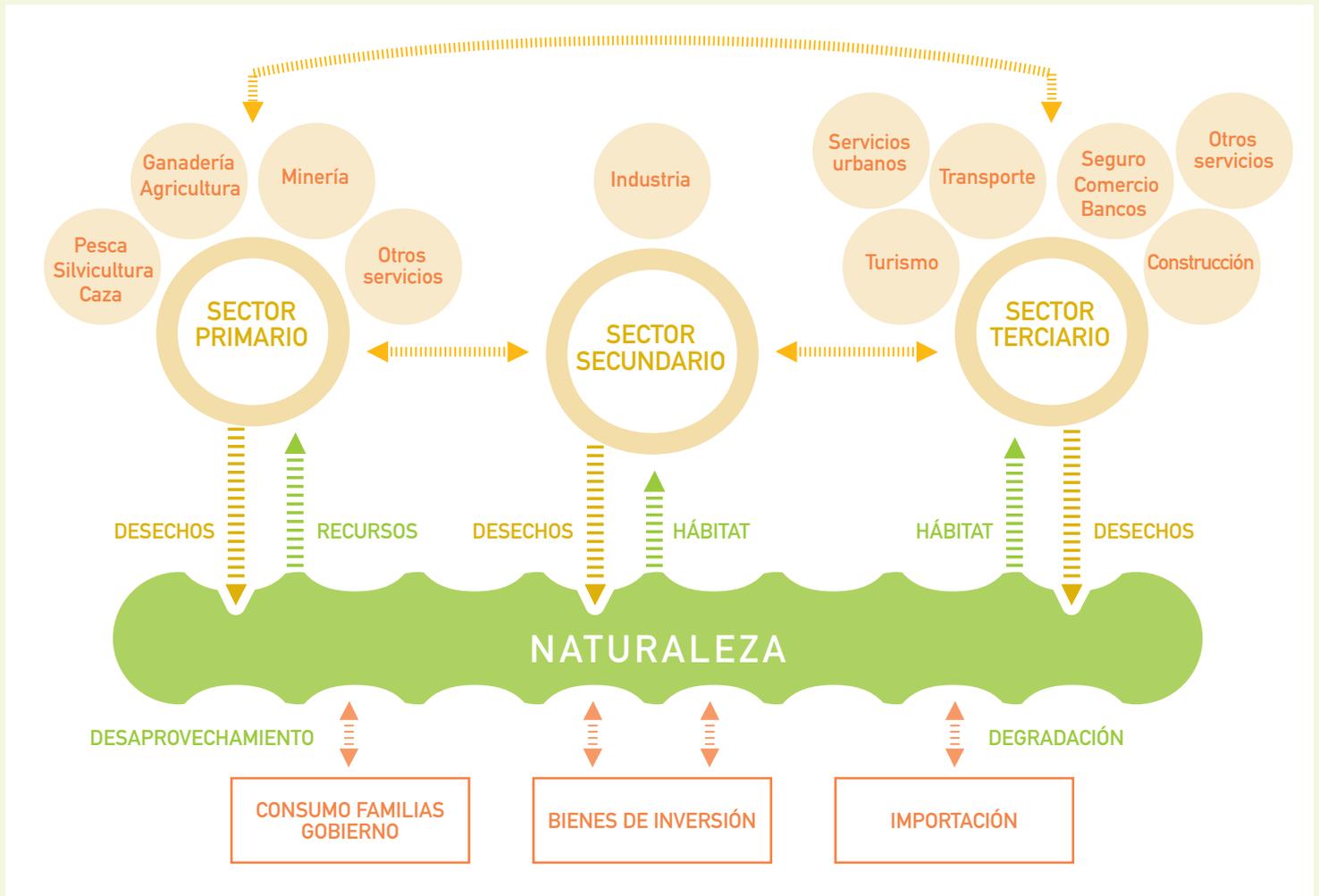
CUADRO 1. Nivel inicial. Relaciones sistémicas: producción, distribución, cambio y consumo



No existiendo políticas correctivas, las tendencias de mercado tienden a lograr beneficios a corto plazo, y generar externalidades negativas de todo tipo, tanto a la naturaleza como a la infraestructura y a la sociedad.

Pero esa unidad en los procesos de transformación (producción, distribución, cambio y consumo) nos hace visualizar más nítidamente la racionalidad dominante. No existiendo políticas correctivas, las tendencias de mercado tienden a lograr beneficios a corto plazo, y generar externalidades negativas de todo tipo, tanto a la naturaleza como a la infraestructura y a la sociedad. Por ello se requiere de políticas de desarrollo sustentable donde se incluyan las consideraciones sobre transporte y ambiente.

CUADRO 2.



CUADRO 3.



A primera vista aparecen separados los procesos de producción, distribución, cambio y consumo. Los clásicos han demostrado que no hay producción sin consumo ni consumo sin producción. En el Cuadro N° 1 analizamos las principales relaciones entre estas categorías mostrando su unidad sistémica. El transporte se incluye en todas ellas.

Entre la producción y el consumo, una creciente división nacional e internacional del trabajo interpuso el cambio y la distribución, y especialmente la especialización aceleró el cambio en cuanto a transporte.

Este análisis nos lleva a considerar la unidad donde distribución, cambio y consumo son momentos integrantes del proceso de producción. El transporte es un proceso productivo que se consume cuando se genera. Aparece como un servicio pero utiliza bienes naturales e infraestructurales que pueden ser ambientalmente empleados en forma adecuada o destructiva según rebase o no la capacidad de carga.

En el Cuadro N° 2 se analiza cómo la categoría transporte como servicio utiliza un hábitat para emplazar su plataforma tecnológica y no internalizar los costos ambientales. Si lo hiciera no habría desaprovechamiento y degradación como lo muestra la figura.

En el Cuadro N° 3 analizamos las condiciones naturales del transporte cuyo sector preprimario debe tener como objetivo la reproducción de la naturaleza garantizando la sustentabilidad. Para ello se requiere tener en cuenta el sistema natural, establecer la infraestructura con remediación y sin destrucción, no rebasar la capacidad de carga de suelo, agua, flora, fauna, paisaje y cuenca, y solventar los costos en investigación, restauración y conservación de tecnosistema.

En el Cuadro N° 4 se analizan todos los posibles costos no pagados ante diferentes acciones del transporte.

Las cuentas nacionales no han incluido los recursos naturales. Como instrumento del desarrollo sustentable debemos considerar el sector preprimario. De esta forma logramos comenzar la matriz de insumo-producto desde el inicio del proceso de la vida, es decir, de la captación y pasaje de energía. La oferta ecosistémica de la naturaleza incluye la

En la medida en que no conozcamos con mayor profundidad el patrimonio natural, sus potencialidades y restricciones, su manejo integral y los costos y beneficios que los mismos pueden generar, las dificultades de establecer un desarrollo sustentable y un transporte potenciando el mismo, son grandes.

CUADRO 4.

TIPO DE ACTIVIDAD PRODUCTIVA	POSIBLES COSTOS NO PAGADOS
Transporte de bienes y personas que sustituyeron el transporte ferroviario y fluvial por el automotor.	No pago de la construcción, mantenimiento y efectos ambientales negativos generados por la infraestructura vial.
Transporte de bienes que incorporaron medios de alto tonelaje de carga.	No pago de las consecuencias de la dilapidación de fuentes de energía.
Vigencia de políticas que posibilitan el predominio del transporte individual de pasajeros respecto del transporte colectivo.	No pago de las tecnologías que deben ser incorporadas para minimizar los efectos negativos de las emisiones gaseosas sobre el aire, que afectan la salud humana.
Utilización del aire para la dispersión de las emisiones gaseosas generadas por la combustión.	

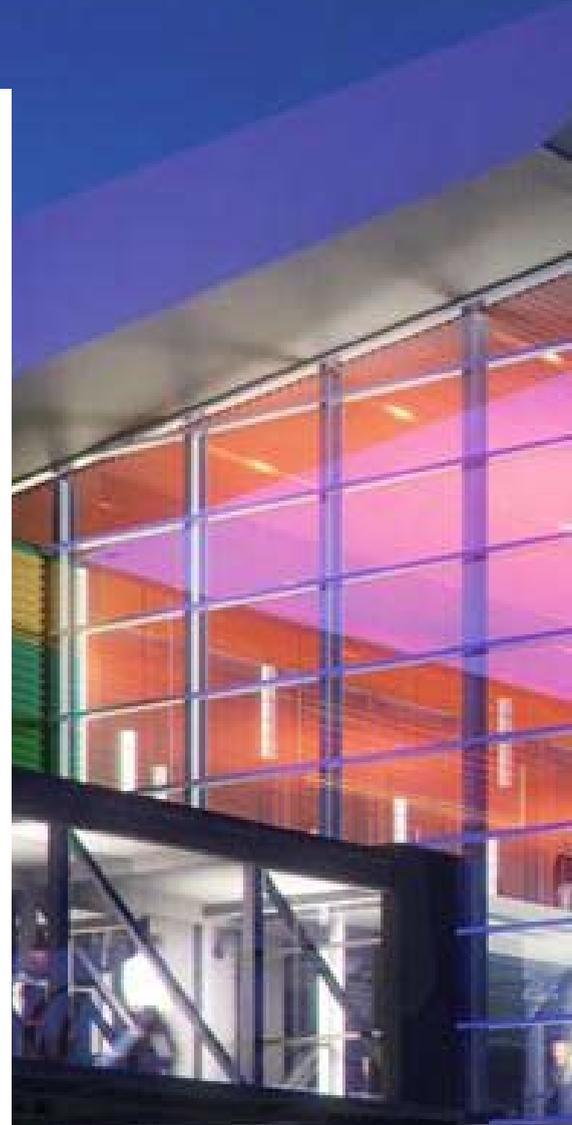
posibilidad de utilizar el sistema natural para el desplazamiento de bienes y personas y de establecer una infraestructura para potenciar la eficiencia de este sector.

Para lograr su sustentabilidad se debe pagar o asumir los costos de la reproducción de la naturaleza.

Esto nos señalan las cuentas patrimoniales, pero aún no se ha implementado. Mientras se estudian las pequeñas o grandes externalidades que figuran en el Cuadro N° 4, que ha servido y sirve en varios escenarios para el cobro de ciertos impuestos, es necesario seguir los dos caminos. Pero en la medida en que no conozcamos con mayor profundidad el patrimonio natural, sus potencialidades y restricciones, su manejo integral y los costos y beneficios que los mismos pueden generar, las dificultades de establecer un desarrollo sustentable y un transporte potenciando el mismo, son grandes. Los grandes proyectos de inversión en infraestructura para crear mejores caminos que posibiliten unir los valles y selvas principales con los grandes mercados tienen sin duda un gran impacto ambiental. Pero mucho más peligroso se constituye para el ambiente y para la sociedad que las tendencias a generar ganancias en el corto plazo no sean limitadas por un adecuado ordenamiento ambiental territorial y que ello lleve a la utilización de los mejores ecosistemas integrales.

DESMITIFICANDO ALGUNAS IMPLICANCIAS DEL TRANSPORTE AÉREO COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO

LA GLOBALIZACIÓN INCREMENTA LAS NECESIDADES DE DESPLAZAMIENTO POR VÍA AÉREA, CONCENTRANDO LA OFERTA AEROCOMERCIAL EN DETERMINADAS CIUDADES Y AISLANDO A OTRAS. LA PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL ES LA HERRAMIENTA PARA REVERTIR ESTAS DESIGUALDADES.



por
**GUSTAVO
LIPOVICH**

*Dr. y Lic. en
Geografía (UBA)**



(*) Mg. en Economía Urbana (UTDT). Instituto de Geografía - UBA / Aerolíneas Argentinas

EL PRESENTE
TEXTO NO REFLEJA
NECESARIAMENTE
LA VISIÓN OFICIAL
DE AEROLÍNEAS
ARGENTINAS
ACERCA DE LOS
TEMAS AQUÍ
TRATADOS. LOS
CONTENIDOS SON
DE EXCLUSIVA
RESPONSABILIDAD
DEL AUTOR.

Generalidades del transporte aéreo contemporáneo

Como sucede en casi todos los otros modos de transporte, las personas no viajan en avión por el simple hecho de volar, sino porque deben o desean satisfacer necesidades laborales, culturales, de ocio o sociales que exigen la realización de desplazamientos veloces entre lugares muy distantes. Esta situación es cada vez más frecuente en el mundo globalizado actual, tanto para aquellos pasajeros que son verdaderos entusiastas de la aviación como para quienes temen seriamente por su vida cada vez que suben a un avión o se “empastillan” para sortear cualquier tipo de mareo o malestar durante un vuelo. Tales sacrificios sólo se justificarían por el hecho de que los aviones permiten viajar a lugares donde no llegan otros modos de transporte, incluso hacia destinos interoceánicos, o simplemente porque pueden cubrir grandes distancias muy rápidamente. Para algunas empresas, por ejemplo, el uso del avión puede significar el aprovechamiento de grandes ventajas ya que facilita el necesario contacto personal de sus empleados con proveedores, clientes y colegas de otros puntos del país y del mundo. Así, los negocios pueden concretarse en un lapso mucho más corto que si se usaran otros modos de transporte y a escala global. Esto permitiría obtener mayores ganancias, más rápidamente. Indudablemente, la presencia de este tipo de venta-

jas evidencia el alto grado de funcionalidad mutua existente entre el transporte aéreo y la economía global. Por un lado, los viajes en avión permiten satisfacer de forma relativamente apropiada las exigencias devenidas de la ampliación planetaria de la producción y el consumo en períodos de tiempos hasta ahora inigualables. De forma inversa, el fortalecimiento de la globalización lleva a incrementar las necesidades de desplazamiento por vía aérea. Por esta razón no sorprende que, dentro del amplio abanico de medidas orientadas a flexibilizar las leyes de los mercados domésticos e internacionales, casi siempre se haya avanzado con la liberalización del mercado aerocomercial en forma previa al de otras actividades económicas. Es posible encontrar ejemplos de sobra que lo corroboran, tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea, China o la Argentina. De hecho, la privatización de Aerolíneas Argentinas fue la primera medida concretada como corolario de la Reforma del Estado iniciada a fines de la década de los ochenta.

La desregulación del mercado aerocomercial ha provocado una intensificación de la competencia entre líneas aéreas. Los resultados de la liberalización aerocomercial pueden clasificarse en etapas. La consecuencia inmediata generalmente se refleja en la aparición de nuevas líneas aéreas que comienzan a competir con las tradicionales con nuevos servicios y tarifas más bajas. Posteriormente, y como consecuencia de la aplicación

de tarifas que llevan a reducir o incluso a hacer negativos los márgenes de ganancia, se evidencian las ineficiencias propias de algunos operadores que resultan en un enrojecimiento de sus balances contables y provocan quiebras, fusiones, adquisiciones o asociaciones. Este proceso que actualmente es denominado, con cierta exageración de optimismo, como consolidación de líneas aéreas, no es más que una concentración del mercado. Menos líneas aéreas que tienen una participación en el mercado cada vez más grande. Si bien las consecuencias de dicha concentración empresarial son varias, se puede destacar que como van sobreviviendo menos líneas aéreas, también va habiendo menos y más importantes centros de distribución o conexión de vuelos –llamados *hubs* en la jerga aeronáutica–. Mientras crece la cantidad de vuelos ofrecidos, estos se concentran en menos ciudades. Las redes aerocomerciales se jerarquizan en torno a nodos cada vez más primados y complejos, mientras que el resto de las ciudades tienen una oferta que es relativamente más similar entre sí. Se produce un doble proceso simultáneo de jerarquización y homogeneización territorial de las redes aerocomerciales. Las ciudades donde se concentra la oferta aerocomercial habitualmente son consideradas como puntos estratégicos de la economía global. Es común que en los rankings de ciudades globales o en aquellos que miden el clima para los negocios se ponderen algunas características de la oferta aerocomercial existente, suponiendo implícitamente cierta relación entre el transporte aéreo y sus potencialidades de desarrollo económico.

¿Cuál es el aporte del transporte aéreo al desarrollo económico?

El estudio de la relación entre el transporte aéreo y el desarrollo económico de una ciudad, región o país es muy dificultoso debido al alto nivel de complejidad de las interacciones involucradas. Sin embargo, dicha dificultad tampoco implica que no exista una vinculación entre ellos. En efecto, se puede simplificar el análisis de los impactos económicos del transporte aéreo al clasificarlos entre aquellos que son: directos, indirectos, inducidos y catalíticos. Los impactos directos son los que devienen de la propia operación –por ejemplo, los empleados de las líneas aéreas y aeropuertos–. Los indirectos se vinculan con las actividades económicas que actúan como proveedoras de aquellas directamente relacionadas. Los inducidos devienen de aquellas actividades desarrolladas parcial o totalmente gracias a los consumos realizados por quienes participan en las actividades directa e indirectamente relacionadas con el transporte aéreo. Los impactos catalíticos son los más interesantes, los que representan valores mayores a la suma total de los otros tipos de impactos y los más difíciles de cuantificar. Estos refieren a la atracción, retención y expansión de la actividad económica de un área estudiada como resultado de la accesibilidad provista por el transporte aéreo. Más específicamente, los impactos catalíticos mejoran las condiciones generales de la producción para las empresas que usan al transporte aéreo de forma intensiva –caracterizadas por generar altos niveles de valor agregado–, incentivando mejoras de productividad, la ampliación de los mercados, la aceleración de la acumulación de capital, la adopción de prácticas empresariales más competitivas, la promoción a las exportaciones y el comercio, la atracción de fuerza laboral internacional altamente calificada, el crecimiento del turismo receptivo, etc. El transporte aéreo sólo es uno de los elementos que pueden generar esos efectos, aunque en el contexto de la globalización actual se torna un elemento esencial.

Los viajes en avión permiten satisfacer de forma relativamente apropiada las exigencias devenidas de la ampliación planetaria de la producción y el consumo en períodos de tiempos hasta ahora inigualables.

Es común que en los rankings de ciudades globales o en aquellos que miden el clima para los negocios se ponderen algunas características de la oferta aerocomercial existente, suponiendo implícitamente cierta relación entre el transporte aéreo y sus potencialidades de desarrollo económico.

Los impactos económicos del transporte aéreo pueden ser muy significativos y diversos, aunque es conveniente hacer dos aclaraciones. En primer lugar, existe una gran variabilidad en la generación de dichos impactos. Esto quiere decir que toda la oferta aerocomercial genera impactos económicos, aunque no todos los vuelos provocan los mismos efectos sobre las economías, sino que difieren entre sí. La cantidad de empleos generados en un área estudiada es muy diferente cuando se trata, por ejemplo, de un vuelo operado por una empresa local que por una foránea. Lo mismo sucede al comparar entre vuelos regulares y charters, vuelos de bajo costo o de líneas aéreas tradicionales, vuelos orientados a pasajeros de negocio o de ocio, receptivos o emisivos, si se estimula la interconexión de vuelos o si simplemente conforman nodos de distribución de los flujos. En segundo lugar, es pertinente analizar los efectos económicos del transporte aéreo bajo una noción de saldos de impactos, ya que estos pueden ser positivos y/o negativos. En este sentido, el transporte aéreo tiene la capacidad de fomentar el turismo receptivo, pero también el emisivo; puede estimular la inmigración de personal altamente calificado o facilitar la emigración del mismo tipo de fuerza laboral; logra incentivar la exportación de bienes y servicios de alto valor agregado o la importación de estos. En fin, el transporte aéreo puede tener un impacto económico positivo o negativo. Todo dependerá, no tanto de cuántos vuelos hubiera, hacia cuántos destinos, cuántas líneas aéreas operando, etc., sino de qué tipos de vuelos se ofrecen, cómo se organizan, quién los opera, qué características tienen los destinos, etc. La cuestión se define más en base a cuestiones cualitativas que cuantitativas. Siguiendo esta misma lógica, se puede decir que los aeropuertos –comprendiendo a las actividades aerocomerciales que allí se llevan a cabo– pueden ser enten-

tidos como puntos focales de desarrollo genuino o como injertos parásitos que facilitan la explotación de los recursos, la repatriación de las ganancias al mundo desarrollado o como elementos propicios para fortalecer y ampliar las desigualdades de la producción y el comercio mundial. Son muy ingenuas y llanas las ideas que se basan en relacionar automáticamente al transporte aéreo con el desarrollo, bajo el preconcepto que supone que más vuelos implican mecánicamente más crecimiento económico.

¿Cuál es el aporte del transporte aéreo al desarrollo territorial?

Las formas en las cuales se organizan los flujos aerocomerciales contemporáneos, donde cada vez menos líneas aéreas participan de una cuota mayor del mercado estableciendo redes jerarquizadas, definen una situación de conglomeración territorial de la oferta aerocomercial con capacidad estratégica para estimular impactos económicos positivos. Hay menos líneas aéreas locales que desarrollan sus redes en menos ciudades aunque de forma más dinámica. A su vez, la supervivencia de las líneas aéreas depende fundamentalmente de los márgenes de ganancia en un contexto de mercado aerocomercial liberalizado. Así, se termina privilegiando exclusivamente la operación en rutas aéreas rentables. Cualquier línea aérea con fines de lucro planifica sus operaciones teniendo en cuenta el volumen de la demanda existente o futura, es decir, se toma al territorio como un factor estructurante del mercado aerocomercial. Esta lógica lleva a perder de vista las facultades del transporte aéreo para incentivar económicamente a lugares relativamente deprimidos, brindando servicios solamente en mercados donde la oferta aerocomercial previamente tuvo un comportamiento como catalizador de desarrollo económico. En la actualidad, el transporte aéreo también tiene la capacidad de actuar como un elemento estructurante del territorio, tanto como otros modos de transporte lo tuvieron en el pasado. El transporte aéreo estimula la generación de nuevos intercambios económicos y sociales. La

La adopción de una red basada exclusivamente en la rentabilidad llevaría a establecer una red territorialmente desigual, replicando e intensificando progresivamente dichos desequilibrios territoriales.

adopción de una red basada exclusivamente en la rentabilidad llevaría a establecer una red territorialmente desigual, replicando e intensificando progresivamente dichos desequilibrios territoriales. Es muy difícil abstraerse y conjeturar sobre las implicancias de esta situación. A modo de ejemplo, podríamos imaginar cómo sería la red vial argentina si sólo existieran los caminos rentables.

Sin menospreciar las significativas potencialidades en la generación de desarrollo endógeno que puedan existir en distintas ciudades, el transporte aéreo tiene la capacidad de ofrecer niveles diferenciales de accesibilidad que favorecerían a ciertas actividades de los circuitos económico-productivos locales. La mejora en las condiciones generales de la producción, la competitividad y la productividad, lejos se encuentran de poder lograrse solamente de forma endógena en el contexto de la globalización económica. La oferta aerocomercial, que se regula y se organiza a escala nacional o internacional, permite fortalecer la cohesión territorial y la especialización económica regional. Si bien es cierto que son las empresas las que compiten, su capacidad de competir se puede ver forzada si el entorno territorial facilita esta dinámica.

Política aerocomercial y paradojas ideológicas

Si el transporte aéreo es un elemento tan esencial para el desarrollo económico-territorial, sería negligente que los gobiernos no protejan su mercado aerocomercial. Especialmente, en aquellos casos donde los gobiernos pertenezcan a jurisdicciones territoriales que se encuentren en desventaja en el contexto del libre mercado aerocomercial o en la

lógica de la reproducción y acumulación de capital propia de la economía global. Sin embargo, el rol de los gobiernos nacionales en estos últimos veinte o treinta años se fue reorientando hacia un proyecto generalizador que busca garantizar la práctica del libre mercado aerocomercial en muchos lugares del mundo. Es más, hoy en día, enajenarse de un modelo basado exclusivamente en la rentabilidad de los servicios aerocomerciales con vistas a redirigir al transporte aéreo en función del desarrollo económico-territorial –tal como aquí está planteado– implicaría no seguir las reglas de juego dominantes mundiales y continentales, con riesgo de experimentar desaprobaciones variadas. La rentabilidad de las líneas aéreas es un objetivo que suele ser priorizado aun por sobre el impacto económico-territorial estimulado por el transporte aéreo, las necesidades de desplazamiento por vía aérea no satisfechas o los objetivos más generales consecuentes de una determinada planificación gubernamental. Por supuesto, esta situación no implica que se haya abandonado la posibilidad de diseñar y aplicar políticas aerocomerciales, como aquellas que establecen lineamientos más o menos concretos sobre la apertura de rutas aéreas alternativas o sobre qué aeropuertos hace falta ser ampliados. Sin embargo, nos acostumbramos a que se ofreciera libertad de acción a empresas con fines de lucro para que guíen sus decisiones al respecto. Se configura así una suerte de privatización de la política aerocomercial echada al azar de las directrices fluctuantes de los patrones privados de rentabilidad. Ante esta situación, se generalizaron los casos en los cuales los gobiernos parecen tener que pedir de favor o deben subvencionar cualquier decisión que implique a los actores privados salirse mínimamente de sus planes de acción comerciales para cubrir situaciones que los funcionarios consideran como económica o socialmente necesarias, a pesar de que los privados actúan gracias a permisos gubernamentales. Se abre así un panorama de coexistencia de paradojas ideológicas y técnicas muy interesantes que rodean a la actividad aerocomercial contemporánea. En todo caso, la clave del éxito consistirá en ligar responsablemente a la “rentabilidad social” con la “sustentabilidad económica” del transporte aéreo.

EL TRANSPORTE POR AGUA EN LA ARGENTINA

LA ARGENTINA CUENTA CON ALREDEDOR DE 70 PUERTOS FLUVIALES Y MARÍTIMOS DEDICADOS A LA ACTIVIDAD COMERCIAL. LA MAYORÍA DE ELLOS SON DE USO PRIVADO Y DE PROPIEDAD DE EMPRESAS DEDICADAS A EXPORTACIONES VINCULADAS CON DISTINTOS SECTORES DE LA ECONOMÍA.



por
**ALBERTO
PALOMAR**
*Ingeniero Civil
(UBA)**



(*) Consultor de diversos organismos internacionales y empresas. Docente de la Facultad de Ingeniería de la UBA, y de la UCA

La República Argentina cuenta con un extenso litoral marítimo y una vía navegable fluvial de relevante importancia (la conformada por los ríos De la Plata, Paraná y Paraguay) sobre los que se sitúa un importante conjunto de instalaciones portuarias, de uso tanto público como privado, de las que aproximadamente 70 registran actividad comercial en la actualidad.

Dicha actividad está mayoritariamente asociada con movimientos del comercio exterior del país, en los que el transporte por agua encuentra las condiciones para su mejor eficiencia (desplazamiento de cargas masivas sobre distancias considerables). Dentro de los movimientos del comercio exterior se destacan claramente, por su volumen, las exportaciones de productos de origen agrícola y, por su volumen y valor, las exportaciones e importaciones de cargas diversas transportadas en contenedores; con menor importancia aparecen los tráficos de minerales.

No se dispone en la actualidad de estadísticas sobre el desempeño del sistema portuario argentino en su conjunto, como sí existen a través de organismos de planificación en otros países (ANTAQ, en Brasil, o Puertos del Estado, en España). Mediante la recopilación de datos parciales publicados por algunos de los puertos y el procesamiento de otras

informaciones de carácter sectorial es posible estimar que el total de operaciones realizadas en el sistema en el año 2010 se haya situado entre 130 y 140 millones de toneladas.

Dicha magnitud luce, tal vez, reducida si se considera que algunos grandes puertos del mundo (Shanghai, Singapur, Rotterdam) movieron, cada uno de ellos, entre 400 y 600 millones de toneladas en 2010, pero guarda proporción, por ejemplo, con la actividad desarrollada por el sistema portuario brasileño. En efecto, el conjunto de puertos brasileños atendió 834 millones de toneladas en 2010, es decir, aproximadamente 6 veces la actividad estimada para su similar argentino, relación que es aproximadamente igual a la existente entre el tamaño de las economías de ambos países.

El transporte y la geografía

Debe destacarse que la geografía no presenta las mejores condiciones para el funcionamiento del sistema portuario nacional, teniendo en cuenta las escasas profundidades existentes en buena parte del litoral marítimo y en la vía navegable fluvial ya mencionada, y el constante crecimiento en el tamaño de los buques que acuden a los puertos argentinos. Ello redundará en la necesidad de ingentes esfuerzos en tareas de dragado para lograr progresivos aumentos en las profundidades disponibles y, permanentemente, conservar los niveles alcanzados.

La situación dista, sin embargo, de ser favorable frente a los crecientes requerimientos planteados por las embarcaciones actualmente empleadas en el transporte intercontinental. El acceso al sector fluvial del sistema portuario nacional se realiza a través de canales dragados en el Río de la Plata que en la actualidad permiten la navegación con calados de hasta 34 pies (10,4 metros), previéndose que en el corto plazo dicho límite se eleve a 36 pies (11 metros). Todo ello frente a calados de 13 y 14 metros que son usuales en los buques mercantes de la actualidad.

Las profundidades y la señalización de la ruta de navegación son mantenidas, entre la confluencia de los ríos Paraguay y Paraná y la salida al Océano Atlántico (aproximadamente 1.400 km), por un concesionario (del Estado nacional) que cobra

Más de 15 millones de toneladas por año circulan por la ruta fluvial al norte de Santa Fe, con fuerte preponderancia de los tráficos descendentes y escasa participación de cargas argentinas.

tarifas de peaje a las embarcaciones que utilizan la vía navegable. Desde el océano y hasta el puerto de San Martín (en la provincia de Santa Fe, aproximadamente 30 km aguas arriba de Rosario) las condiciones mantenidas son las ya mencionadas para los canales del Río de la Plata y entre San Martín y Santa Fe (aproximadamente 130 km de ruta adicionales) se mantienen actualmente condiciones para permitir la navegación con calados de hasta 28 pies (8,5 metros).

Aguas arriba de Santa Fe, las condiciones naturales del río cambian sustancialmente y sólo es posible desarrollar la navegación con calados máximos del orden de 10 pies (3 metros), condición que se estima no podrá modificarse sustancialmente dentro de horizontes temporales previsibles. En función de

ello el transporte se ha adaptado a las condiciones naturales y se desarrolla preponderantemente mediante el sistema de navegación por empuje.

Mediante dicho sistema se transportan preponderantemente graneles sólidos (soja y derivados y mineral de hierro, exportados por Paraguay, Bolivia y Brasil), seguidos en importancia por los graneles líquidos (mayoritariamente combustibles de importación para Paraguay) y cargas en contenedores (exportaciones e importaciones paraguayas). Más de 15 millones de toneladas por año circulan por la ruta fluvial al norte de Santa Fe, con fuerte preponderancia de los tráficos descendentes y escasa participación de cargas argentinas.

Fuera de la vía navegable troncal descripta, la principal actividad portuaria se concentra en el litoral marítimo bonaerense, con los puertos de Bahía Blanca, Quequén y Mar del Plata (en ese orden de importancia). Bahía Blanca y Quequén presentan en la actualidad profundidades que permiten, respectivamente, la navegación con calados de hasta 45 pies (13,7 metros) y 40 pies (12,2 metros), teniendo ambos puertos en estudio la posibilidad de mejorar dichas condiciones. También aquí el mantenimiento de las profundidades requiere de trabajos periódicos de dragado de magnitud relevante.

En la costa patagónica se sitúan diversas instalaciones portuarias, entre las que destacan por su importancia San Antonio Este (especializado en el manejo de exportaciones de frutas), Puerto Madryn (fuertemente asociado con la operación de la empresa Aluar y con actividad también en cargas en contenedores y pesca), Caleta Córdova y Caleta Olivia (ambas especializadas en embarques de crudo), Puerto Deseado (fundamentalmente orientado a la actividad pesquera) y Ushuaia (pesca, cruceros turísticos y cargas en contenedores dirigidas, principalmente, a la industria electrónica radicada en Tierra del Fuego).

Especialización por tráficos

El transporte por agua se encuentra, desde hace varias décadas, fuertemente especializado en función del tipo de carga atendido, tanto en lo que hace a los tipos de buques utilizados como desde el punto de vista de las instalaciones portuarias preparadas para recibirlos. Se distinguen, así, tres grandes grupos (de buques y puertos) que abarcan casi la totalidad de la actividad a nivel mundial: a) las cargas líquidas a granel (donde ocupan una posición dominante el petróleo y sus derivados); b) las cargas sólidas a granel (con los grandes subgrupos de minerales y granos), y c) la carga en contenedores. El sistema portuario argentino refleja, naturalmente, la situación descripta.

Tal como se señaló inicialmente, las exportaciones de productos agrícolas ocupan el lugar más destacado como generadoras de transporte por agua. Estos tráficos se canalizan por un gran número de instalaciones especializadas, la gran mayoría de las cuales son de uso privado y de propiedad de los principales exportadores del sector.

En el año 2010 se embarcaron por puertos argentinos casi 60 millones de toneladas de granos y subproductos sólidos, correspondiendo más del 80% del total a los puertos situados sobre el Río Paraná (básicamente concentra-

dos en los complejos portuarios de Rosario y San Lorenzo, sobre una longitud de aproximadamente 60 km en la margen derecha del río).

El resto de los embarques de este grupo de productos se realiza a través de los puertos de Bahía Blanca y Quequén; teniendo en cuenta las limitaciones de profundidad de la vía fluvial y las mejores condiciones de los puertos marítimos en ese aspecto, es habitual que los buques realicen una carga parcial en los puertos del Río Paraná y completen luego sus bodegas en Bahía Blanca o Quequén.

En cuanto al otro gran grupo de graneles sólidos (los minerales), la Argentina es básicamente un país importador y los flujos principales se reciben a través de los puertos vinculados con las acerías situadas sobre el Río Paraná (Campana, San Nicolás, Villa Constitución) y en Puerto Madryn (alúmina). La exportación más relevante de este rubro es la de mineral de cobre, que se canaliza a través de una instalación específica (propiedad de Minera Alumbreira) situada en el puerto de San Martín.

Los flujos de cargas líquidas a granel tienen como componente principal a los movimientos de petróleo crudo y de sus derivados que son, en su mayoría, tráficos de cabotaje. Los movimientos de crudo están asociados al abastecimiento de las refinерías situadas sobre los ríos De la Plata y Paraná con petróleo producido en Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, mientras que los flujos de productos refinados corresponden a tráficos de distribución desde dichas refinерías hacia centros de distribución situados en puertos tanto fluviales como marítimos.

Vale la pena destacar una modalidad normalmente utilizada para el abastecimiento de las refinерías argentinas, que busca aprovechar las ventajas económicas de la utilización de buques de mayor tamaño. La gran mayoría de los envíos de crudo provenientes del área del Golfo San Jorge (Caleta Córdova y Caleta Olivia) son descargados en instalaciones ubicadas en cercanías de Puerto Rosales, en la ría de Bahía Blanca, donde el crudo es posteriormente inyectado en ductos a través de los cuales finaliza su transporte hacia las refinерías. Naturalmente, si se optara por realizar el transporte por agua directamente hasta las refinерías (situadas sobre la vía fluvial), ello implicaría la utilización de buques de menor tamaño o de los más grandes con carga parcial.

Dentro de los movimientos portuarios asociados con el sector energético

cabe destacar un tráfico de reciente aparición e importancia creciente, como la importación de GNL (gas natural licuado). Dichas importaciones son descargadas en la actualidad en instalaciones situadas en Bahía Blanca y Escobar, donde el gas licuado descargado de los buques es reconvertido al estado gaseoso e inyectado a la red. Teniendo en cuenta que la demanda por este producto se plantea como fuertemente creciente para los próximos años, se hallan en estudio otras posibles localizaciones adicionales para su descarga.

Dentro de las cargas líquidas a granel ocupan también un rol relevante las exportaciones de aceites vegetales (entre 5 y 6 millones de toneladas al año) que se embarcan en las terminales de Rosario/San Lorenzo (90%), Bahía Blanca y Quequén. Cabe señalar que la gran mayoría de las fábricas de aceite se encuentran directamente localizadas junto a los puertos por donde se exportan estos productos.

El tercer gran grupo de cargas (las transportadas en contenedores) se atiende de manera casi excluyente en las terminales situadas en el área metropolitana de Buenos Aires (tres terminales en Puerto Nuevo y una en Dock Sud, todas ellas operadas por sendos concesionarios en los que están involucrados los principales operadores de este tipo de terminales a nivel mundial).

En el año 2010 dichas terminales operaron un total de algo más de 1,7 millones de TEU (como existen contenedores de diversos tamaños, los movimientos y capacidades se expresan de manera unificada en la unidad TEU, que corresponde a un contenedor del tamaño menor, de una longitud de 20 pies).

El transporte por agua se encuentra, desde hace varias décadas, fuertemente especializado en función del tipo de carga atendido, tanto en lo que hace a los tipos de buques utilizados como desde el punto de vista de las instalaciones portuarias preparadas para recibirlos.

En el año 2010 se embarcaron por puertos argentinos casi 60 millones de toneladas de granos y subproductos sólidos, correspondiendo más del 80% del total a los puertos situados sobre el Río Paraná.

Dicha concentración se relaciona con la organización de estos tráficos, con servicios regulares que atienden determinados recorridos prefijados con frecuencias preestablecidas. De este modo, la costa este de Sudamérica está vinculada con otras regiones del planeta como el Lejano Oriente, América del Norte y el Caribe, norte de Europa y Mar Mediterráneo. Buenos Aires es, en la mayoría de esos recorridos, la última escala de los buques antes de iniciar su viaje de retorno.

Con toda lógica, las empresas prestadoras de los servicios descriptos procuran organizar los mismos con la menor cantidad de escalas posible, concentrando carga en ciertos puertos. El rol de puerto concentrador en la Argentina ha sido ocupado históricamente por Buenos Aires y se presume que esa condición se mantendrá en el mediano plazo (en este sentido se consideran como integrantes del "área Buenos Aires" a terminales como la ya existente en Zárate y la que se halla en construcción en el puerto de La Plata).

Existen, no obstante, otros puertos argentinos que registran movimientos de carga en contenedores (Ushuaia, Puerto Deseado, Puerto Madryn, San Antonio Este, Bahía Blanca, Mar del Plata, Zárate, Las Palmas, Rosario, Corrientes). En esos casos, las cargas son transportadas hacia o desde esos puertos en buques "alimentadores" que recalán también en los puertos concentradores (Buenos Aires o Montevideo), donde se produce el transbordo de los contenedores al (o del) buque que realiza el transporte intercontinental.

La utilización, bastante habitual, del puerto de Montevideo para los transbordos mencionados tiene que ver con la vigencia en la Argentina de una Ley de Cabotaje que obliga a utilizar embarcaciones con pabellón nacional para la realización de transporte entre puertos argentinos. Teniendo en cuenta la reducida magnitud de la flota mercante nacional, una parte de los servicios alimentadores se efectúa con embarcaciones de bandera extranjera, lo que inhibe (para esos casos) la realización de transbordos en Buenos Aires.

Aspectos organizativos básicos

La República Argentina cuenta, desde 1992, con una Ley de Actividades Portuarias (N° 24.093) que fijó los lineamientos vigentes para la organización del sector. Según dicha ley, los puertos se clasifican:

- Según la titularidad del inmueble (nacionales, provinciales, municipales, de los particulares);
- Según su uso (público, privado);
- Según su destino (comerciales, industriales, recreativos).

La citada ley dio lugar a una significativa descentralización de la actividad que, con anterioridad a la sanción de la norma, estaba en gran parte a cargo de una empresa del Estado nacional (la Administración General de Puertos). Actualmente sólo el puerto de Buenos Aires permanece en la órbita de dicha empresa y existen reclamos para el traspaso de su gestión a la ciudad de Buenos Aires que, al momento de sanción de la ley, no gozaba del grado de autonomía con que hoy cuenta.

El resto de los puertos comerciales de uso público son administrados por las provincias en las que ellos se asientan. Muchos de los puertos más importantes son administrados (en algunos casos desde hace más de 15 años) por sendos entes públicos no estatales, con diferentes grados de autonomía y de participación en su dirección de los sectores particulares interesados en el quehacer portuario.

Actualmente cuentan con esa modalidad de gestión los puertos de Bahía Blanca, Quequén, Mar del Plata, La Plata, San Pedro, Villa Constitución, Rosario, Santa Fe, Diamante, Ibicuy, Concepción del Uruguay, Puerto Madryn y Comodoro Rivadavia.

TRANSPORTE CARRETERO DE CARGAS SITUACIÓN ACTUAL Y AGENDA PÚBLICA NECESARIA

FRENTE A UN ESCENARIO NACIONAL DONDE EL TRANSPORTE DE CARGAS ES CASI ABSOLUTAMENTE CARRETERO, ES NECESARIO CONTAR CON ESTADÍSTICAS SECTORIALES PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS TENDIENTES A GENERAR UNA MATRIZ MULTIMODAL

por ROBERTO LIATIS y JORGE SÁNCHEZ*





(*) Integrantes del Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial (C3T) - Universidad Tecnológica Nacional (UTN)

Las últimas décadas han sido testigo de profundos cambios en el transporte de cargas al incorporarse el concepto de “logística” a la actividad, lo que cambió radicalmente el comportamiento de la demanda (o de porciones crecientes de la misma), la que busca no ya el precio más bajo por el transporte de sus productos sino la optimización del movimiento completo de los mismos, incluyendo además el almacenamiento, el cuidado de las cargas, el cumplimiento de los horarios de salida y arribo en los tiempos preestablecidos, etcétera.

La logística es la actividad que incluye el transporte de las mercaderías, su almacenamiento y distribución y que encadena, en tiempo y forma, las diferentes fases del movimiento de los bienes desde el origen hasta el destino final, incluyendo, en varios casos, el manejo de la documentación requerida.

Existe un pensamiento bastante generalizado en que los modos de gran capacidad de transporte (barcos y ferrocarriles, básicamente) resultan siempre en menores fletes para el dador de la carga. Eso es cierto bajo determinadas circunstancias relacionadas con los volúmenes a transportar y los orígenes y destinos a conectar. Si se trata de despachos relativamente acotados (como es el caso del grueso de la carga industrial), los modos de mayor capacidad comienzan a perder ventajas toda

En un país como el nuestro, con una topología de llanura en gran parte de su territorio y con un pasado fuerte en materia ferroviaria, la baja proporción de este modo debiera ser una materia de discusión seria y no nostálgica.

vez que el costo de producción de estos servicios masivos de transporte es muy alto y sólo los grandes volúmenes justifican tal elección. Pero además, si los orígenes y destinos a conectar requieren el uso de otros transportes de manera previa y posterior al modo de mayor capacidad, ello encarece el transporte no sólo por la mayor cantidad de fletes a pagar sino también por los quiebres de la carga que encarecen la operatoria global.

Algo que puede parecer obvio, pero no lo es tanto, se relaciona con el hecho de que cuando un modo de transporte no tiene una presencia importante en un corredor o cuando la tiene únicamente para un grupo bien reducido de productos, en general se debe a alguna de las dos variantes siguientes: porque la gestión del modo de transporte masivo no es confiable para los dadores de la carga, como es en muchos casos el transporte ferroviario en nuestro país, o porque su costo para el dador de la carga resulta superior al de la alternativa que demanda usualmente, tal el caso del grueso de las producciones originadas en la Mesopotamia argentina y con destino a las aglomeraciones urbanas situadas a la vera del Río Paraná.

La distribución modal de las cargas de larga distancia en nuestro país (sólo considerando al cabotaje) dan cuenta de una presencia casi absoluta del modo carretero: sin contar el transporte por ductos, aproximadamente el 95 por ciento de los desplazamientos de mercaderías en recorridos de larga distancia son responsabilidad del modo carretero y casi un 5 por ciento del modo ferroviario. En un país como el nuestro, con una topología de llanura en gran parte de su territorio y con un pasado fuerte en materia ferroviaria, la baja proporción de este modo debiera ser una materia de discusión seria y no nostálgica. Existen cargas masivas que, en recorridos dados y con un sistema ferroviario eficiente y confiable, debieran ser responsabilidad del ferrocarril. De todas formas, pensar en una participación del ferrocarril superior a un 10 o 15 por ciento (en un plazo relativamente breve y aun no tan breve) se acerca más a la ficción que a la realidad posible. No hay que dejar de lado que la media europea se encuentra en un 15 por ciento y que en los Estados Unidos esa proporción es netamente superior generada en unos pocos productos (básicamente carbón) en orígenes y destinos bien acotados.

Esta introducción lleva a plantear algunas ideas que van ganando espacio en el mundo de la producción. Por un lado, hay que dejar de lado la visión del transporte como un “mal necesario” para asimilarlo como un costo más de producción, tal como lo es cualquier otro insumo o proceso. Sin distribución, una gran parte de la producción no tendría valor económico para el productor toda vez que quedaría fuera del circuito consumidor.

Por otro, incluir la visión de que el transportista debe ser considerado un “socio” del productor en la medida en que le da valor económico a su producción. Esta mirada no es trivial. Implica seleccionar al transportista no ya por los niveles de los fletes (aunque también por ello) sino porque el seleccionado es el que transporta la carga de la manera más económica incluyendo dentro de este concepto los fletes, el cuidado de la mercadería, el cumplimiento de los tiempos de arribo al origen y al destino, el cuidado del medio ambiente, etc. En especial, en los casos de las exportaciones, no faltará mucho para que la huella de carbono se conforme en una

La Secretaría de Transporte cuenta con las subsecretarías de Transporte Ferroviario y de Transporte Automotor, las que en raras ocasiones encaran políticas conjuntas de transporte.

barrera paraarancelaria y las exigencias de los importadores extrarregionales incluyan, entre sus demandas, el menor daño ambiental en el proceso de producción y transporte de la mercadería a importar. De ser esto así, es posible que los costos de transporte emanados del proceso técnico eficiente de producción sean mayores a los actuales.

Las mejoras en los costos logísticos requieren la reducción de costos artificiales o evitables. Un caso característico se vincula con los tiempos muertos en donde, en muchos casos, se verifica un incumplimiento de los horarios pactados de entrega de la mercadería o de arribo del equipo de transporte. Un camión parado es como una máquina parada o un empleado sin tareas: elevan el costo medio de producción, el que es trasladado, en la medida de lo posible, a los clientes. Un retraso del transportista puede tener consecuencias no deseadas para el exportador o para el productor que vende en el mercado interno y esas consecuencias tienen un costo económico.

Por último, es de hacer notar que la competencia inter y/o multimodal no debiera ser solamente del sector privado oferente de servicios de transporte, tal como ocurre en la actualidad, sino del sector público y del sector privado en su conjunto, incluyendo a los generadores de la carga. La Secretaría de Transporte cuenta con las subsecretarías de Transporte Ferroviario y de Transporte Automotor, las que en raras ocasiones encaran políticas conjuntas de transporte.

Una breve caracterización del sector de transporte carretero

El primer escollo que se encuentra a la hora de describir al sector en nuestro país es la falta casi absoluta de estadísticas sectoriales. No se trata sólo del desconocimiento de los flujos de las mercaderías (datos que son conocidos en otros países de la región como Brasil, Chile o Colombia, por ejemplo) sino también del tamaño del parque, la cantidad de empresas, el empleo que el sector genera, etc. Eso no es menor a la hora de diseñar políticas públicas.

Además, existe un factor que distorsiona parcialmente una mirada integral sobre el sector: la existencia (hoy en menor escala) de un parque automotor operado por lo que se conoce como “transporte propio” (no por empresas dedicadas a brindar servicios), donde se concentran los vehículos más antiguos que hacen describir al sector como un productor de fuertes externalidades.

□ El transporte carretero no es un sector uniforme ya que conviven en él prestaciones diferentes con comportamientos también diferentes. Esquemáticamente, el transporte carretero opera alcanzando las siguientes especificidades:

- Transporte urbano (o de distribución) de productos secos (o cargas usualmente denominadas generales).
- Transporte urbano (o de distribución) de productos especiales (combustibles, carga refrigerada, caudales, etc.) que incluye también a las empresas de fletes y mudanzas.
- Transporte rural de corta distancia, desde los campos o quintas a los centros de acopio o de transformación.
- Transporte rutero de cabotaje de corta distancia de cargas secas.
- Transporte rutero de cabotaje de corta distancia de cargas especiales.
- Transporte rutero de cabotaje de larga distancia de cargas secas.
- Transporte rutero de cabotaje de larga distancia de cargas especiales.
- Transporte internacional (en el caso de la Argentina, la casi totalidad se dirige a países limítrofes) de cargas secas.
- Transporte internacional de cargas especiales.

Cada una de estas modalidades presenta características propias: equipos, velocidades comerciales, cantidad de personal por equipo, etc., que resultan en fletes también diferentes. Cabe preguntarse entonces: ¿cuál es el equipo usado en cada segmento? ¿Dónde comienza y termina cada uno de ellos? ¿Opera en cada uno de estos subsectores el “transporte propio”? Por ejemplo, ¿cuál es el equipo característico de un servicio de distribución urbana y cuál es su capacidad de carga estática?

□ La flota estimada que opera en nuestro país se encuentra en el orden de 650.000 unidades, considerando camiones, tractores, acoplados y semirremolques pero sin incluir a vehículos de baja capacidad de carga (camionetas, por ejemplo). De este total, al menos un 40/45 por ciento corresponde a unidades (básicamente camiones) que son propiedad de unidades económicas que no venden servicios de transporte (por ejemplo, un frigorífico que dispone de camiones para el traslado de sus productos). Las estimaciones dan guarismos de antigüedad de la flota de unos 20 años para los equipos de uso propio frente a unos 12/13 años de los equipos de las empresas de transporte.

□ En la restante porción del parque, que corresponde a empresas que venden servicios de transporte, hay un abanico de productores que abarcan desde empresas de gran tamaño (medido este por su facturación), tal vez con pocos equipos propios pero que contratan a otros transportistas (en general transportistas individuales dueños de 1 o 2 unidades), empresas medianas y pequeñas. En el grupo de las grandes empresas, y hoy en la etapa evolutiva de mayor desarrollo empresario, operan muchas de las empresas de logística. Entre las denominadas empresas pequeñas se encuentra una categoría especial de productor de servicios de transporte carretero: el “fletero”, un conjunto de transportistas que vende servicios a otros transportistas, que se debate entre la condición de asalariado y de empresario y que, en general, no está agremiado en ninguna agrupación corporativa.

□ La configuración de los equipos de larga distancia ha experimentado un fuerte impulso a aumentar el peso relativo de los semirremolques y tractores en desmedro de los camiones y acoplados y dentro de la primera configuración, el número de semirremolques ha crecido más que proporcionalmente que el de los tractores como consecuencia del impulso logístico: el tractor recorre muchos más kilómetros que el semirremolque ya que este es, a veces, el “depósito” que consume los tiempos muertos asociados a la carga y descarga de la mercadería.

□ El sector opera con un esquema normativo de amplia libertad en materia económica, tanto en los tráficos nacionales (los que en su recorrido atraviesan al menos un límite provincial) como en los provinciales (recorridos íntegramente desarrollados en una provincia): no hay limitaciones a la entrada y salida de la actividad, los fletes son libremente pactados entre las partes, no hay reserva de mercado.

El primer escollo que se encuentra a la hora de describir al sector en nuestro país es la falta casi absoluta de estadísticas sectoriales. No se trata sólo del desconocimiento de los flujos de las mercaderías... sino también del tamaño del parque, la cantidad de empresas, el empleo que el sector genera, etc.

□ Los precios de los servicios, que se pactan libremente entre las partes, aun en el mercado internacional, dependen, entre otros, de los siguientes aspectos:

- El producto a transportar, que determina el equipo de transporte a utilizar.
- El equipo de transporte, que tiene costos de producción específicos.
- La naturaleza del servicio, que determina las cuestiones operativas. Por ejemplo, si se trata de un servicio de distribución urbana donde además del conductor incluye a 1 o 2 empleados adicionales por equipo; si se trata de un servicio expreso con orígenes, destinos y días de servicio prefijados; si involucra cuestiones adicionales al mero servicio de transporte, como almacenamiento, cobro de facturas, etc.
- Si se trata de una carga especial en donde, en la casi totalidad de los servicios no tiene carga de retorno, por lo que el costo total de recorrido (la vuelta completa) es cargada al dador de la carga.

□ Un comentario adicional relacionado con los gremios de trabajadores y empresarios. El sindicato de trabajadores tiene en la actualidad un papel preponderante en el desenvolvimiento del sector. De hecho, su secretario general es el máximo dirigente de la CGT. El convenio laboral y los niveles salariales que de él emergen han favorecido a los asalariados del sector por sobre el resto de los asalariados del país. También ha ganado mucha importancia la confederación que agrupa a los empresarios, y ambos (asociaciones de trabajadores y empresarios) encaran programas con fondos públicos (por ej., la capaci-

tación de los conductores). Sin embargo, estos dos agrupamientos no representan al grueso de los actores de la actividad así como tampoco es completo el grado de cumplimiento de las regulaciones que de ellos surge (básicamente, el convenio laboral). De alguna manera, existe un mundo de relación entre capital y trabajo que tiene lugar en las empresas con mayor excedente y otro mundo en donde las relaciones entre ambas partes del proceso de producción quedan más libradas al acuerdo de las partes.

Una agenda pública necesaria

La importancia del modo carretero de cargas en el transporte de mercaderías en nuestro país es innegable. Es discutible su presencia casi absoluta en la larga distancia que es donde confluye con otros modos de transporte.

Varios son los puntos a tener en cuenta en una agenda pública de políticas para el sector, a saber:

- Implementar un sistema de información logística que, entre otras cosas, construya y mantenga actualizada la red de flujos de cargas de larga distancia de nuestro país y ofrezca un inventario vial actualizado de las redes primarias y secundarias así como del estado de las obras en curso, entre otras cuestiones (es un camino que ha comenzado a transitar la Subsecretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y que esperamos concluya con éxito).
- Analizar la posibilidad de implementar áreas de actividad logística donde confluyan varios modos de transporte, articulando el rol de Estado y del sector privado.
- Encarar un programa nacional de modernización del parque automotor que simultáneamente contemple incrementar el control para el cumplimiento de la ley de tránsito de manera de reducir los riesgos que produce en el tránsito rutero un parque anticuado relativamente importante (aplicación de la relación potencia-peso que marca la ley).
- Coordinar con las distintas jurisdicciones la homogenización de la legislación evitando superposiciones, redundancia legislativa, etc.
- Llevar adelante, mediante diferentes incentivos, programas de buenas prácticas empresarias tendientes a reducir costos, incluyendo entre estos los costos ambientales (por ejemplo, programas tipo "Smartway", incremento en la eficiencia energética a partir de la reducción en el consumo de combustibles).



TRANSPORTE AUTOMOTOR INTERURBANO DE PASAJEROS

EL TRANSPORTE CARRETERO DE PASAJEROS REPRESENTA MÁS DEL 90% DE LOS VIAJES ANUALES EN NUESTRO PAÍS. EN UN MERCADO ALTAMENTE CONCENTRADO, EL ROL REGULADOR DEL ESTADO ES FUNDAMENTAL PARA GARANTIZAR UN MEJOR Y MÁS ACCESIBLE SERVICIO A LOS USUARIOS.



por
**EDUARDO L.
PARODI**

*Ingeniero Civil,
UBA, especialista en
Transporte masivo
de pasajeros**

(*) Subgerencia de Transporte Interurbano e Internacional de pasajeros de la CNRT. Docente Facultad de Ingeniería UBA

E

l servicio de pasajeros de larga distancia en nuestro país se encuentra fuertemente concentrado en el transporte carretero, que representa más del 90 por ciento de los viajes anuales. Esta característica se consolidó durante la década de 1990, con la desaparición de numerosos ramales ferroviarios y la baja de servicios de conexión aérea con el interior del país que coincidieron con una mayor inversión por parte de las empresas de transporte carretero y de mejoras en la infraestructura vial del país. Los servicios ofrecidos incluyen una gran variedad de prestaciones en cuanto a jurisdicción concedente, distancias y categorías de servicio. Un estudio realizado por el Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial (C3T) de la Universidad Tecnológica Nacional señala que en el año 2007 se efectuaron unos ciento cincuenta y ocho millones de viajes, configurando un sistema que une y estructura la totalidad del territorio nacional y que constituye un mercado de singulares características.

La mayoría de los estudios efectuados sobre el sector abarcan solamente la porción de servicios que operan en la jurisdicción nacional, subsector que a pesar de estructurar toda la red a lo largo y ancho del país, puede considerarse como el alimentador troncal operando los servicios de jurisdicciones provinciales como distribuidores de dicha red troncal. Pese a esta característica, los subsistemas de jurisdicción provincial atienden dos tercios de la demanda anual del sector. Para analizar las características de estos servicios es necesario, siguiendo el estudio del C3T mencionado, subdividirlos según la distancia de los recorridos. Los conjuntos resultantes son los siguientes:

- Servicios interurbanos de corta distancia: son servicios prestados, en su mayoría, en regiones de tipo rural, conectando pequeñas localidades

cercanas entre sí, con muy baja densidad de tráfico. En general son operados por pequeñas empresas de tipo familiar, con vehículos conducidos por sus propios dueños, que residen en el lugar.

- Servicios interurbanos de media distancia: este conjunto es característico de los mercados provinciales de transporte, utilizando vehículos de porte medio, tipo “combi”. A diferencia del sector de corta distancia, se desarrolla en un escenario de mayor formalidad y eventualmente de mayor rentabilidad. El desarrollo actual de estos servicios es muy importante en la mayoría de las provincias argentinas y, considerando su evolución, es probable que varias de las empresas consolidadas en este segmento disputen, en un futuro cercano, porciones de mercado a las empresas de servicios de mayor distancia, tanto provinciales como nacionales.

- Servicios interurbanos de media/larga distancia: este segmento constituye la antesala del mercado constituido por los servicios de mayor distancia y formalidad. Pese a que el tamaño de las empresas es pequeño, los vehículos utilizados son característicos de la larga distancia, aunque la proporción de unidades de doble piso es baja.

- Servicios interurbanos de larga distancia: es el subsector de mayor importancia económica dentro del sector interurbano y está conformado, casi en su totalidad, por empresas que prestan servicios de jurisdicción nacional, haciéndolo algunas de ellas en sus provincias de origen simultáneamente.

En el siguiente cuadro se muestran los indicadores característicos de los subsectores considerados, para el año 2007.

Los indicadores de mayor tamaño empresario (21 vehículos por empresa) y menor antigüedad del parque (4,9 años) corresponden a los del segmento de larga distancia. Este subsector muestra las tres cuartas partes del parque móvil del sector, el 84,5%

CUADRO 1. Servicios interurbanos de transporte de pasajeros según distancia de las líneas. Total del país

	UNIDADES	DISTANCIA				TOTAL	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL			
		CORTA	MEDIA	M / L	LARGA		CORTA	MEDIA	M / L	LARGA
Cantidad de empresas	Empresas	36	145	171	264	616	5,8%	23,5%	27,8%	42,9%
Servicios semanales	Servicios	2.468	8.919	9.628	28.426	49.441	5,0%	18,0%	19,5%	57,5%
Parque móvil	Vehículos	149	668	1.035	5.540	7.392	2,0%	9,0%	14,0%	74,9%
Antigüedad media	Años	14,2	11,7	11,0	4,9	6,6	215,2%	177,3%	166,7%	74,2%
Asientos promedio	Asientos	32,8	35,5	40,0	48,3	45,7	71,8%	77,7%	87,5%	105,7%
Stock de capital	Millones de \$	14,8	102,2	217,7	2.228,1	2.562,8	0,6%	4,0%	8,5%	86,9%
Recorrido anual	Millones de km	8,7	52,1	108,4	924,2	1.093,4	0,8%	4,8%	9,9%	84,5%
Pasajeros anuales	Millones de pas	6,9	31,0	40,8	79,4	158,1	4,4%	19,6%	25,8%	50,2%
Recaudación anual	Millones de \$	9,1	56,7	119,9	1.935,5	2.121,2	0,4%	2,7%	5,7%	91,2%
Pasajeros Km anuales	Millones	118,5	1.125,0	2.790,1	26.169,1	30.202,8	0,4%	3,7%	9,2%	86,6%
Carga media	Pas/vehículo	13,6	21,6	25,7	28,3	27,6	49,3%	78,3%	93,1%	102,5%
Factor de ocupación	%	41%	61%	64%	59%	60%	68,3%	101,7%	106,7%	98,3%
Dist. media de tpte. (pas)	km	17,1	36,3	68,3	330,1	191,1	8,9%	19,0%	35,7%	172,7%
Base tarifaria	pesos/paskm	0,077	0,050	0,043	0,074	0,0702	109,6%	71,2%	61,2%	105,4%
Vehículos por empresa	Coches	4,1	4,6	6,1	21,0	12,0	34,2%	38,3%	50,8%	175,0%
Rec. medio anual por coche	Km/coche	58.607	78.011	104.706	166.820	147.916	39,6%	52,7%	70,8%	112,8%
IPK	Pas/km	0,79	0,60	0,38	0,09	0,14	564,3%	428,6%	271,4%	64,3%
Ingreso por kilómetro	\$/km	1,04	1,09	1,11	2,09	1,94	53,6%	56,2%	57,2%	107,7%
Ingreso medio por pasajero	\$/pas	1,31	1,83	2,94	24,41	13,42	9,8%	13,6%	21,9%	181,9%
Recaudación por coche	Miles de \$/coche	61,0	84,8	115,9	349,4	287,0	21,3%	29,5%	40,4%	121,7%

Fuente: Elaboración propia

El servicio de pasajeros de larga distancia en nuestro país se encuentra fuertemente concentrado en el transporte carretero, que representa más del 90% de los viajes anuales.

de la oferta medida en kilómetros anuales y el 57,5% medida en servicios semanales; en lo que hace a la demanda, toma algo más de la mitad de los pasajeros y el 86,6% medido en pasajeros-kilómetro.

Los subsectores de corta y media distancia tienen gran similitud y muestran valores característicos de los servicios urbanos: recorridos anuales por coche de 58.607 y 78.011 km, respectivamente, índices pasajero/kilómetro (IPK) de 0,79 y 0,60, recaudación por pasajero de 1,31 y 1,83, en tanto que el promedio de asientos por vehículo (32,8 y 35,5) se asemeja a valores medios en servicios urbanos.

Las empresas del sector

Las organizaciones empresarias reconocen en su mayoría su origen en emprendimientos familiares o simplemente individuales, en muchos casos devenidos del transporte de mercaderías. El establecimiento de servicios de transporte automotor de pasajeros de larga distancia en la Argentina antecedió al desarrollo de la red vial y se desarrolló, inicialmente, en el segmento de mercado comprendido en una distancia de entre cien y ciento cincuenta kilómetros en torno a los principales centros poblados y localidades tributarias.

Así las primeras empresas, que datan de unos setenta años de antigüedad, fueron emprendimientos familiares, unipersonales o de muy pocos socios, que operaban como monopolios territoriales pero en ámbitos geográficos muy reducidos. El desarrollo de la actividad fue llevando, paulatinamente, a una ampliación del ámbito territorial de operación en competencia con otros operadores, atomizando el mercado (o reduciendo el grado de monopolización) pero sin modificar la concentración del capital de las empresas.

Esta tendencia a la atomización del mercado se quebró para fines de los '60, cuando el sector comenzó a recorrer un camino a la concentración empresaria, esquema que se potenció desde mediados de la década de los '90, y que incluyó un proceso de desaparición de muchas de las empresas consideradas como "tradicionales" en el mercado de larga distancia. Con el correr del tiempo, las empresas de larga distancia fueron incursionando en otras actividades conexas, en especial servicios de encomiendas, transporte para el turismo y agencias de viajes y, en menor medida, hotelería. Además, en muchas de ellas, la actividad del transporte de cargas, origen de varias de las empresas del sector, se ha visto fortalecida.

Un hito singular en la historia del sector fue la aparición, en la década de los '80, de un nuevo segmento: los servicios prestados por vehículos de menor porte, vulgarmente llamados "combis", oferta que se diseminó a lo largo y a lo ancho del país, adoptando las más diversas formas. Al igual que lo sucedido en la etapa fundacional de las empresas de larga distancia, estos servicios se establecieron mayoritariamente como emprendimientos familiares o de pocos socios. La diferencia estribó en que mientras las "combis" aparecieron para competir con servicios regulares existentes, las empresas de larga distancia fueron producto de demandas incipientes que crecerían con el incremento de las prestaciones y la consolidación de la red vial. La aparición y el desarrollo de este tipo de servicios reafirman la hipótesis de que el transporte constituye un fenómeno local dado que los mismos desalojan a los servicios de las empresas regulares que, por cuestiones netamente económicas y de estructura empresaria, no se prestan adecuadamente.

El proceso de concentración empresaria

Es práctica usual medir el tamaño de las empresas operadoras a través de la cantidad de vehículos que poseen estableciendo luego el nivel de concentración como el porcentaje de vehículos de cada empresa, o grupo empresario, respecto del total existente en cada segmento. De todos modos no resulta fácil establecer el nivel efectivo de concentración en el sector dada la existencia de fusiones y propiedades parciales de paquetes accionarios no declaradas. Tampoco es sencillo identificar las razones del proceso de concentración: en primer término puede descartarse la existencia de economías de escala, por constituir una parte muy importante del costo del servicio los ítems de amortización del vehículo, personal de conducción y combustible. Cabe entonces considerar la existencia de economías de alcance, en el sentido de que la operación de una red más diversificada permite una rotación más eficiente del parque, aunque debe tenerse en cuenta que las pautas operativas predominantes del sector no permiten aprovechar este tipo de ventajas por cuanto requieren una gestión más sofisticada de parque y personal que la evidenciada hasta el momento.

Puede entonces fundamentarse el proceso de concentración en la existencia de excedentes financieros en el sector, producto de explotaciones muy rentables, aplicados a la adquisición de emprendimientos en mala situación, tanto a fines de diversificar riesgo como de impedir la entrada de nuevos

El establecimiento de servicios de transporte automotor de pasajeros de larga distancia en la Argentina antecedió al desarrollo de la red vial y se desarrolló, inicialmente, en el segmento de mercado comprendido en una distancia de entre cien y ciento cincuenta kilómetros en torno a los principales centros poblados y localidades tributarias.

operadores. En este sentido es preciso señalar que se produjo, en el pasado reciente y en todo el país, una profunda reestructuración que provocó un importante incremento en la calidad de los servicios regulares y un mayor crecimiento y diversificación en los sectores poco regulados, como el transporte para el turismo y los servicios puerta a puerta.

Por otra parte, los quebrantos acontecidos en empresas del sector han sido resueltos adjudicando los servicios caídos a otros operadores con el criterio de no afectar las fuentes de trabajo. Así, por medio de compras de paquetes accionarios y adjudicación de servicios fallidos, se intensificó el proceso de concentración, llegando a ser muy importante en la actualidad. Como factor adicional, la existencia de acuerdos empresarios o directamente la dirección de empresas por parte de otras hace que exista la posibilidad de coordinar y consolidar servicios de distintas jurisdicciones, dando como resultado una gestión más eficiente de los recursos, lo que poten-

cia aún más la tendencia a la concentración. En la jurisdicción nacional se parte de un sistema cerrado, previo a la aparición del decreto 958 en el año 1992, en el que operaban 158 empresas, con un total de unidades cercano a los 2.600 vehículos, en el que los tres principales grupos concentraban algo más de la cuarta parte del parque. En el año 1992 se estableció, a través de la aparición de los servicios de tráfico libre, una flexibilización casi total en el sector, permitiendo alquilar unidades e incrementar la cantidad de empresas operadoras a través de las licitaciones periódicas establecidas en el decreto. Todo ello, unido a la determinación de que las tarifas vigentes para los servicios públicos operaran como nivel máximo, con libre fijación inicial de las tarifas en los servicios de tráfico libre, generó una competencia interempresaria que dio lugar a un incremento de calidad en un ambiente de contención de precios favoreciendo a los usuarios y potenciando el mercado, en especial ante la drástica reducción de los servicios ferroviarios de pasajeros de larga distancia.

El nuevo marco normativo tuvo una efímera duración y en un proceso de continuas modificaciones se retrotrajo la situación a un esquema de mayor rigidez hasta culminar, a fines del año 1998, en una morfología de mercado comparable a la previamente vigente. En esta etapa se produjo la transferencia de permisos de empresas tales como ABLO, La Internacional, Central El Rápido y TATA, entre otras, a los nuevos operadores, modificando profundamente el tamaño de las empresas y los grupos empresarios emergentes, quienes se hicieron cargo de los servicios de las empresas caducadas o fallidas.

Otro factor que favoreció el proceso de concentración fue la aparición, en el año 2001, de la Resolución N° 140 de la Secretaría de Transporte, que posibilitó la modificación de parámetros operativos tales como la frecuencia y el recorrido, apuntando a una administración más eficiente de la red de servicios, combinando rutas y frecuencias, de manera tal de reducir la cantidad de vehículos-kilómetros sin afectar a la demanda. Esta medida favoreció en mayor proporción a las empresas con mayor participación en cada mercado ya que eran ellas, en principio, las que operaban una red más diversificada, tanto de manera directa o por medio de acuerdos con otras empresas.

CUADRO 2. Evolución de la concentración.
Tres mayores grupos empresarios en cada año

	1991		2002		2007	
	VEHÍCULOS		VEHÍCULOS		VEHÍCULOS	
	%	% ACUM.	%	% ACUM.	%	% ACUM.
Grupo I	12,0	12,0	22,0	22,0	37,1	37,1
Grupo II	7,0	19,0	7,3	29,2	8,7	45,8
Grupo III	6,5	25,5	7,2	36,4	7,5	53,3
Resto	74,5	100,0	63,6	100,0	46,7	100,0

Fuente: Elaboración propia

Así, en el año 2002, a diez años de la sanción del decreto 958, la operación de la totalidad de los servicios del sector era prestada por 135 empresas, que poseían casi 3.500 vehículos; con el tamaño del primer grupo considerablemente mayor y el detalle adicional de que los actores variaron sustancialmente. El tamaño de algunas empresas siguió incrementándose por absorción de servicios de otras caducadas (TAC, Expreso Panamericano SRL y Atahualpa SRL, entre otras) o por adquisición de paquetes accionarios hasta llegar, en el año 2007, a un sector compuesto por 136 empresas, que poseían alrededor de 4.100 unidades; con un mayor grado de concentración. Las modificaciones al marco normativo parecen haber acelerado el proceso de concentración, ya que en el año 2007 sólo un grupo empresario tenía una porción mayor a un tercio, en tanto que los tres líderes poseían más de la mitad del total.

Considerando que muchas de las actuales empresas de jurisdicción nacional han operado en sus comienzos servicios provinciales y han devenido a aquella condición por anexión de nuevos destinos o prolongación de sus recorridos históricos conservando, en muchos casos, los permisos provinciales originales, puede inferirse que la evolución dentro de los mercados provinciales ha sido similar a la evidenciada a nivel nacional. Tan ligados se hallan los sistemas de las jurisdicciones provinciales con la nacional que, de hecho, uno de los principales obstáculos para el análisis de la concentración es determinar los alcances de las empresas, ya que estas normalmente prestan servicios en varias jurisdicciones, en algunos casos con razones sociales diferentes aunque con los mismos elencos societarios.

En el trabajo desarrollado por el C3T se analizó, para el año 2007, la propiedad del parque automotor de las empresas que prestan servicios de larga distancia en las jurisdicciones provinciales, con un abordaje similar al utilizado

para las empresas de jurisdicción nacional. Como principal resultado pudo determinarse que, aunque el total de vehículos era inferior al de la jurisdicción nacional, las concentraciones eran igualmente importantes, sobre todo en las provincias que contaban con mayor cantidad de vehículos, como el caso de Córdoba (33,3%) o el de Buenos Aires (46%).

En nueve provincias –Chaco, Chubut, Formosa, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis y Santa Cruz–, que representaban cerca del 20% del total de vehículos, la concentración era superior al 50%, y en un siguiente grupo, que componían seis provincias –Buenos Aires, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Santiago del Estero y Tucumán–, la concentración se ubicaba entre un tercio y la mitad del parque.

Las tarifas

En este punto sólo se analizarán las tarifas de la jurisdicción nacional, ya que no son pocas las provincias cuyos marcos tarifarios se ajustan automáticamente con la normativa de la jurisdicción nacional, aunque sea sólo haciendo uso del nivel tarifario. La fijación de tarifas para el sector ha evolucionado desde un esquema rígido hasta el sistema actual, de mayor flexibilidad. El valor de las tarifas ha surgido siempre de la aplicación de una fórmula sencilla compuesta por un cargo fijo, generalmente asociado al uso de infraestructuras de acceso al servicio (terminales) y del producto de la distancia del viaje por un coeficiente asociado a los costos de prestación del servicio, que puede plantearse así:

$$T = a + b * d$$

El sector ha pasado por varias etapas a lo largo de los últimos años en lo que hace al manejo de las tarifas, pudiendo destacarse al menos cuatro claramente diferenciadas:

❑ **Etapla previa a la desregulación:** la tarifa se fijaba para cada categoría de servicio partiendo de la tarifa máxima para el servicio común a la que se le aplicaban adicionales por categoría; también se consideraban adicionales por tipo de camino y zona de tránsito del servicio.

❑ **Desregulación:** a partir del dictado del decreto 958/1992, la tarifa mantuvo sus características, pero sólo para los denominados Servicios Públicos, apareciendo dos segmentos con tarifa libre: los Servicios Ejecutivos y los Servicios de Tráfico Libre. En esta etapa, pese a existir segmentos con tarifa libre, la competencia en el sector hizo que el nivel

Las modificaciones al marco normativo parecen haber acelerado el proceso de concentración, ya que en el año 2007 sólo un grupo empresario tenía una porción mayor a un tercio, en tanto que los tres líderes poseían más de la mitad del total.

de las tarifas estuviera deprimido. Por otra parte, se permitía utilizar vehículos de mayor nivel de confort para efectuar las prestaciones.

□ **Declaración de emergencia del sector:** el decreto 2407/2002 introdujo muchas modificaciones, entre las que se destacan:

- Nuevas categorías de servicio: semicama, cama ejecutivo y cama suite.
- Prohibición de prestar servicios con unidades de distinta categoría a la autorizada.
- Se incorporó la banda tarifaria: las empresas pueden fijar libremente sus tarifas entre un valor mínimo y un máximo para cada categoría.

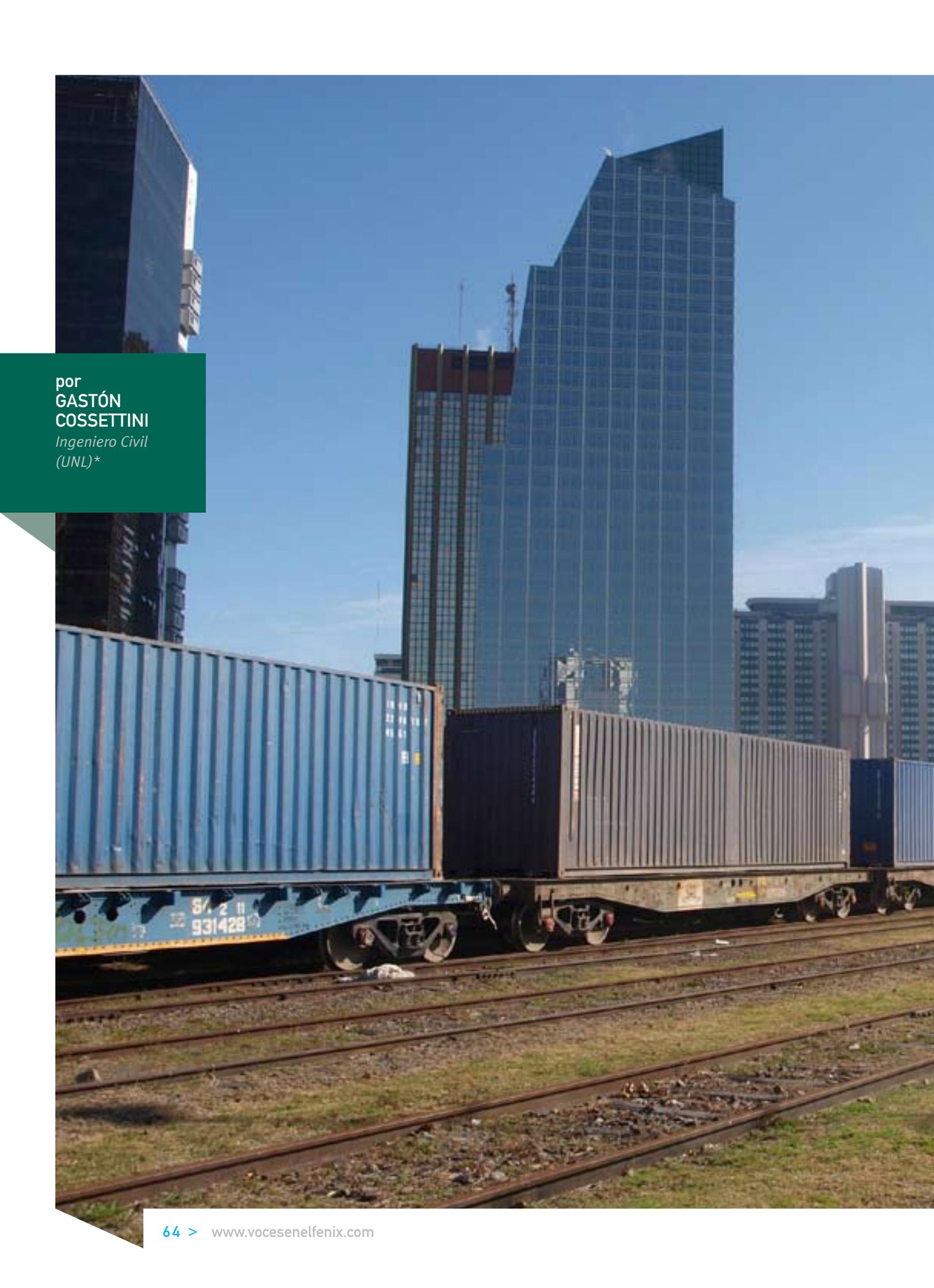
□ **Modificación del sistema de fijación de la base tarifaria:** la Resolución N° 257/09 estableció un nuevo sistema de fijación de la tarifa de referencia con modificaciones no menores:

- Se redujo sustancialmente la diferencia entre las tarifas máxima y mínima para cada categoría de servicio.
- La base para el cálculo deja de ser la tarifa máxima del servicio común, estableciéndose que se utilizará la base tarifaria correspondiente a la categoría de servicio más frecuente.

El mecanismo instrumentado captura los precios medios generados por la competencia, beneficiando a los usuarios actuales y futuros, sobre la base de principios de tarificación eficiente. En tal sentido, se precisa que el transporte de larga distancia posee una capacidad instalada que permite canalizar los picos de demanda estacionales y que entre los pasajeros de temporada alta existe una elevada proporción de viajeros poco frecuentes, contrariamente a lo que sucede en temporada baja. Por lo tanto, la estacionalidad es un importante factor a considerar, y si bien la tarifa por kilómetro es un elemento que asegura una adecuada cobertura de los costos de viaje, corresponde adicionársele un factor corrector que contemple la mayor inversión que enfrenta el aumento estacional de la oferta a ser aplicado sólo en períodos estacionales, evitando de esta manera que los usuarios más frecuentes carguen con los costos adicionales de capacidad necesarios para los períodos estacionales.

La nueva estructura tarifaria contempla la aplicación de la base tarifaria media del mercado, a partir de la determinación de la tarifa media, por kilómetro y categoría de mercado, obtenida de los valores de tarifa del conjunto de los corredores competitivos que conformen una muestra relevada periódicamente. Además, para evitar tarifas predatorias, se dispuso que el descuento a aplicar para obtener la tarifa mínima de cada categoría de servicio no resulte superior al quince por ciento (15%) y que la tarifa máxima de la banda no exceda el valor de la tarifa media relevada con los adicionales por categoría en un diez por ciento (10%). El primer valor se modificó posteriormente quedando en 5 por ciento.

De esta manera, mediante la aplicación de esta nueva metodología, las tarifas reflejan el verdadero costo económico de la prestación del servicio sin causar transferencias de ingresos entre los diferentes actores del sistema, cumpliendo con el principio de justicia que debe animar a la regulación y velando por el interés público.



por
**GASTÓN
COSSETINI**
*Ingeniero Civil
(UNL)**

EL TRANSPORTE TERRESTRE DE CARGAS. EL CASO DEL FERROCARRIL

EL FERROCARRIL HA PERDIDO MUCHO TERRENO A MANOS DEL TRANSPORTE AUTOMOTOR DE CARGAS. PARA RECUPERAR ESPACIO ES NECESARIA UNA FUERTE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA Y MATERIAL RODANTE Y EFICIENTES MECANISMOS DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL ESTATAL.



A

nalizar la problemática del transporte de carga en el país nos obliga a plantearnos de inicio

algunos interrogantes:

- ¿Es el sistema de transporte una limitación para la producción y el comercio, tanto interior como exterior?
- Si lo fuera, ¿se debe a falencias de políticas públicas, de gestión privada o ambas?
- ¿Los problemas actuales son desajustes “de crecimiento” o persistencia de problemas estructurales?

La respuesta a estas preguntas es compleja ya que los ingredientes que la integran son múltiples y reconocen falencias de diferentes campos de responsabilidad.

En efecto, respecto del primer interrogante, el sistema de transporte en general no ha sido una causa limitante de la producción pero lo que sí sucede es que problemas puntuales de ineficiencia en la logística generan un alto costo, los que según análisis del Banco Mundial van en aumento. En la medida en que no se ataquen dichas limitaciones, podría generarse una situación de crisis al hacer crecer tanto los precios internos como el valor FOB de los productos de exportación.

Respecto de las responsabilidades públicas, privadas o ambas, también aquí se puede mencionar que existen responsabilidades compartidas. Tomemos algunos ejemplos:

- El gran protagonista del transporte terrestre de cargas es el camión, el que en general no respeta los límites que le impone la Ley de Tránsito en cuanto a

carga máxima, peso por eje y peso potencia. Esta es una responsabilidad privada. El Estado ha fracasado persistentemente en la instrumentación de un mecanismo de control y de penalización a los infractores, con la consecuencia directa del deterioro de la calidad de la infraestructura vial por la que circulan los automotores del país.

- La baja eficiencia de los ingresos terrestres a los puertos, si bien se la podría calificar como una función primaria de una política pública, es una situación que se ha dado también en nuevas instalaciones portuarias, con inversiones privadas millonarias, que no destinan una parte mínima a la construcción de un ingreso ferroviario y mejorar el ingreso vial y las playas operativas necesarias.

Respecto de la tercera pregunta, sin duda que el crecimiento enorme que ha tenido nuestra producción primaria creó situaciones críticas que derivaron en altas incidencias de costos de transporte desde zonas de producción hasta las de consumo, transformación o exportación. En efecto y a título de ejemplo, la falta de inversión en silos fijos hizo crecer el acopio en silos bolsas que si bien puede ser una solución para el productor, no lo es para garantizar un transporte eficiente hacia zonas de consumo, transformación o exportación.

La Fundación Producir Conservando pronostica que de seguir la tendencia actual de producción, hará falta disponer de 41 millones de toneladas (M tn) de capacidad de almacenaje, con un nivel de inversión de 5.330 millones de dólares.

El gran protagonista del transporte terrestre de cargas es el camión, el que en general no respeta los límites que le impone la Ley de Tránsito en cuanto a carga máxima, peso por eje y peso potencia.

El ferrocarril de cargas

En el contexto descrito, trataremos a continuación de analizar en particular el rol que le cabe al transporte ferroviario de cargas, planteando su situación actual y perspectiva futura.

Una breve reseña histórica nos muestra la evolución histórica de la carga transportada:

AÑO	MTN
1930	42,5
1950	32,8
1970	22,1
1990	14,1
1992	8,7
2007	25,0

Fuente:

Son múltiples las razones que operaron para que el transporte de cargas por ferrocarril (FC) tuviera el descenso que tuvo en la serie histórica analizada. Sucintamente se pueden mencionar como responsables a una incoherencia de políticas públicas y a errores de manejo interno al propio servicio ferroviario, para mencionar las más relevantes.

El año 1992 marca el inicio del proceso de otorgamiento de concesiones a privados, instrumentadas mediante licitaciones públicas nacionales e internacionales. En efecto, el gobierno nacional pone en marcha, con acuerdo del Congreso nacional, dicho proceso con los siguientes objetivos básicos:

- Minimizar la carga financiera del Estado a los servicios ferroviarios.
- Mejorar la calidad de los servicios.
- Mejorar la seguridad en la operación.
- Mejorar la productividad.
- Adaptar la oferta a la demanda.
- Reiniciar un proceso de inversión y tender a una mejor participación del FC en el mercado de transporte terrestre.

Las condiciones básicas que rigen a las concesiones en la actualidad son las siguientes:

- Plazo de concesión 30 años, de los cuales ya han transcurrido aproximadamente dos tercios.
- El Estado nacional posee el 16% de las acciones de cada concesión y el personal el 4%. Dichas acciones serían entregadas sin cargo y garantizando los privados con mayoría accionaria iguales porcentajes, ante cualquier ampliación de capital. Implican participación en la conducción empresarial, con representación en el directorio de cada empresa.
- En total se licitaron algo más de treinta mil kilómetros.

Las consecuencias de dicha transformación han sido:

- Se introdujeron eficientes sistemas de gestión y de operación ferroviaria y se incrementó el contacto directo con el cliente, aumentando así la participación del modo ferroviario en el mercado.
- Elevación significativa de los índices de confiabilidad del material rodante y de la infraestructura en los corredores de mayor demanda.
- Mejora muy importante en la productividad del personal medida en tn-km/agente/año.
- Mejora tarifaria, del orden del 50% en menos.

Mediante la renegociación de los contratos, proceso que tardó un tiempo prolongado, los concesionarios deben invertir actualmente en mejoras de la explotación un determinado porcentaje (del orden del 10%) de su facturación anual, proceso que está en sus comienzos de implementación.

La excepción a dicha descripción es la del FC Belgrano Cargas, el cual

Algunos datos sobre los FC de cargas

- Aproximadamente el 50% de la carga transportada por todos los ferrocarriles de carga son granos y derivados (pellets, aceites). Por otra parte, alrededor del 75% del total son cargas a granel. Su participación en el transporte de contenedores es escasa.

- El FC de cargas debe trabajar permanentemente para revertir una imagen de la demanda que en general no le es propicia, a causa de su historia.

- Como síntesis, se puede decir que la percepción de los clientes actuales se orienta a valorar como fortalezas: precio, seguridad, relación peso/volumen, confiabilidad, posibilidad de negociar convenios plurianuales; y las debilidades

se las califica en: transit-time elevado y en escasas frecuencias. En la percepción de los clientes potenciales la mayor fortaleza se orienta a valorar el precio y como debilidades: escasas frecuencias, baja seguridad, transit-time elevados, carencia de servicios integrales, escasa confiabilidad.

- Es necesario incrementar y fortalecer los acopios en estaciones ferroviarias, desarrollando tecnologías que apunten a la flexibilidad y a la integración intermodal, creando playas aptas para dicha integración, en diferentes partes del territorio nacional.

- De igual manera, sus accesos a las terminales portuarias e industrias de

transformación deben ser mejoradas ya que cualquier demora, tanto en carga como en descarga, atenta contra la rotación y por tanto contra la eficiencia del sistema.

- El FC tiene serias limitaciones en los accesos terrestres a los puertos fluviales y marítimos de exportación tales como Buenos Aires, Bahía Blanca, Gran Rosario y Barranqueras. Por el contrario, han sido significativas las mejoras en las instalaciones de los puertos del país y en la profundización de los accesos por agua. Dichas falencias se pueden agravar seriamente de lograrse en un mediano plazo los niveles de producción agraria que apuntan a 150 M tn/año.



debe cumplir un rol fundamental en el desarrollo regional del NOA y NEA por la configuración física de su red.

Su situación actual y perspectivas son las siguientes:

- Después de un lapso de gestión pública y posteriormente fracasadas dos licitaciones, se adjudicó en forma directa al gremio Unión Ferroviaria a fines de 1997, con la promesa de aportes estatales de 250 millones de dólares en cinco años, hecho que no se produjo.
- En el año 2006 el Estado nacional lo declara en emergencia y otorga el gerenciamiento a la Sociedad Operadora de Emergencia (SOE SA), sociedad actualmente integrada por empresas privadas y los gremios La Fraternidad, Unión Ferroviaria y Camioneros. Un decreto del gobierno nacional de fines del 2008 pone límites de tiempo a dicha operación, pero

al presente subsiste con idéntica modalidad instrumentada en el origen.

- A inicios de la década de los '80 el Belgrano transportó 4,5 M tn, para llegar en la actualidad a una cifra del orden de 1 M tn.
- No obstante, el futuro es promisorio en materia de demanda por el desplazamiento de la frontera agrícola, lo que creó la condición de crecimiento de la producción en su área de influencia, trayendo como consecuencia que el transporte ferroviario pueda llegar a una cifra del orden de las 6/8 M tn/año, bajo ciertas condiciones que involucren la mejora sustancial de la infraestructura y los servicios.
- Dada la responsabilidad que le asignó la ley 26.352 a la ADIF SE, de atención y mejora de la infraestructura ferroviaria, se definió poner un especial esfuerzo en el Belgrano Cargas, en particular en el corredor de la soja: Embarcación-Gral. Pinedo-Avia Terai-Barranqueras-Santa Fe-Rosario; estando actualmente en reconstrucción integral cinco tramos de 200 km en total, con recursos propios y la aplicación inmediata de un crédito de la Corporación Andina de Fomento (CAF) de 320 millones de dólares.

El crecimiento enorme que ha tenido nuestra producción primaria creó situaciones críticas que derivaron en altas incidencias de costos de transporte desde zonas de producción hasta las de consumo, transformación o exportación.



Limitaciones a su crecimiento

Su flanco más débil es la infraestructura, por las cifras cuantiosas que demanda su rehabilitación total (obras en ejecución actualmente demandan una inversión del orden de 1,2 millones de dólares por km), siendo la misma propiedad del Estado nacional.

También existen estrangulamientos en la disponibilidad de material rodante concesionado, ya que si se desea tener una mayor participación en el mercado habrá que incorporar locomotoras y vagones. Dichas incorporaciones hoy se hacen en forma muy limitada, ya que el período que resta de las concesiones no posibilita su amortización.

La ausencia de una industria nacional como proveedora de material rodante nuevo es una limitación importante. Se está incorporando material rodante usado para pasajeros, de diferentes orígenes,

lo que traerá aparejado problemas de mantenimiento en el corto plazo por falta de repuestos. Es legítimo preguntarse si no se podrán instrumentar asociaciones estratégicas con países de Unasur para desarrollos conjuntos.

Existen limitaciones a la circulación del FC de cargas en la región metropolitana, por las siguientes razones:

- Las concesiones de pasajeros autorizan la circulación de los trenes de carga, con pago de peajes, a partir de los puntos límites de las concesiones de aquellos, otorgando “ventanas” de circulación que no siempre se pueden cumplir por parte de los cargueros.
- Por dicha razón y por problemas de acceso a las terminales portuarias de la región metropolitana, es casi nula la presencia directa del FC en el transporte de contenedores hacia dichas terminales.
- Sería ideal tener circulaciones separadas para acceder con facilidad a terminales de carga y a los puertos de la región. Un análisis en profundidad, a través de un plan director de los ferrocarriles metropolitanos, debería definir si lo planteado es viable.

Externalidades

- El FC tiene un consumo por unidad de carga transportada cuatro veces inferior al del camión.
- En general, las tarifas del transporte no reflejan los daños causados al medio ambiente, lo que provoca un crecimiento de los efectos externos negativos del transporte automotor.
- El crecimiento del parque automotor circulando en una infraestructura inadecuada provoca una mayor generación de accidentes en rutas.

Estrategias

- El multimodalismo es la herramienta eficaz para alentar el uso de cada modo en relación con sus capacidades técnico-económicas más competitivas.
- Es necesario alentar la concentración para optimizar costos, mitigando la estacionalidad.
- Desarrollo tecnológico e inversiones para mejorar la eficiencia en los cargueros y en las descargas.
- Desarrollo de tráficos industriales mediante la contenerización.

Experiencias internacionales

En apretada síntesis, se mencionan a continuación diferentes experiencias desarrolladas en el mundo respecto de los ferrocarriles, tomadas de un trabajo de la CAF.

Se utilizaron criterios de ventas de activos o de concesión, reservándose en este caso el Estado la propiedad de los bienes concesionados.

Las reformas instrumentadas tuvieron como propósito poner al modo ferroviario en condiciones de poder competir en el mercado de transporte, mejorar su eficiencia y reducir al máximo posible las contribuciones que el Estado hacía al modo en la época de las grandes empresas públicas ferroviarias.

Una conclusión remarcable que plantea la CAF es que carece de fundamento esgrimir soluciones absolutas en materia de explotación pública o privada, o bien si la infraestructura tiene que estar separada de los servicios. De hecho cada país instrumentó la solución que le pareció más acorde con

Se ha remarcado la necesidad de tener entes autónomos de control, con una dotación de personal debidamente capacitado y jerarquizado, con capacidad de análisis de los temas relevantes y el poder de decisión, convencimiento o coacción para con los prestadores.

su realidad política, social y económica. El análisis remarca que la mejor solución puede ser cualquiera o mixta, rechazando posiciones dogmáticas.

En general se observa que a partir de las reformas el FC de cargas retomó participación en el mercado de transporte, incorporó nuevas formas de gestión acercándose a las necesidades de los clientes, incrementó la productividad laboral, hubo rebajas tarifarias y como se puntualizó, redujo o anuló las contribuciones del erario público para el sostenimiento de los servicios.

Queda un amplio campo aún de escaso desarrollo, ligado al multimodalismo, mediante la creación de centros eficientes de transferencia de cargas, gestionados con moderna tecnología y donde las ventajas comparativas de los diferentes modos de transporte intervinientes queden en relevancia y puedan contribuir a bajar los costos totales de los servicios ofertados.

En varias experiencias se ha remarcado la necesidad de tener entes autónomos de control, con una dotación de personal debidamente capacitado y jerarquizado, con capacidad de análisis de los temas relevantes y el poder de decisión, convencimiento o coacción para con los prestadores, ejerciendo sus funciones en forma separada del poder político.

También se puede mencionar que en varias experiencias se remarca la necesidad de contar con un órgano administrativo que pueda actuar en caso de divergencias entre concesionario o presta-

dores entre sí, o bien en relación con el poder público. Este mecanismo de intervención o arbitraje evitaría en muchos casos divergencias que en definitiva atentan contra la calidad del servicio.

Otro tema relevante ha sido el de la fijación de tarifas (generalmente a través de un cuadro tarifario con un límite superior o bien mediante un catálogo de costos) y el potencial riesgo de conductas de discriminación de precios, bloqueo de accesos a las redes operativas o bien limitación de servicios a otros usuarios. Este es un tema sensible ya que implica la instrumentación de mecanismos que sean superadores de intereses cruzados de los operadores y de problemas que competen a los organismos de control, y en general son de resolución complejos.

Se han observado problemas entre los plazos de las concesiones y la maduración de las inversiones ferroviarias, las que en general son de mucho mayor lapso que aquellas.

En algún ejemplo se puntualizó que si bien los trenes y las vías pueden ser gestionados en forma independiente, son bienes complementarios. También existen activos específicos que requieren acciones e inversiones coordinadas entre dos compañías diferentes (infraestructura y servicios) que pueden responder a intereses no concurrentes, dando por consecuencia ineficiencia o mayores costos.

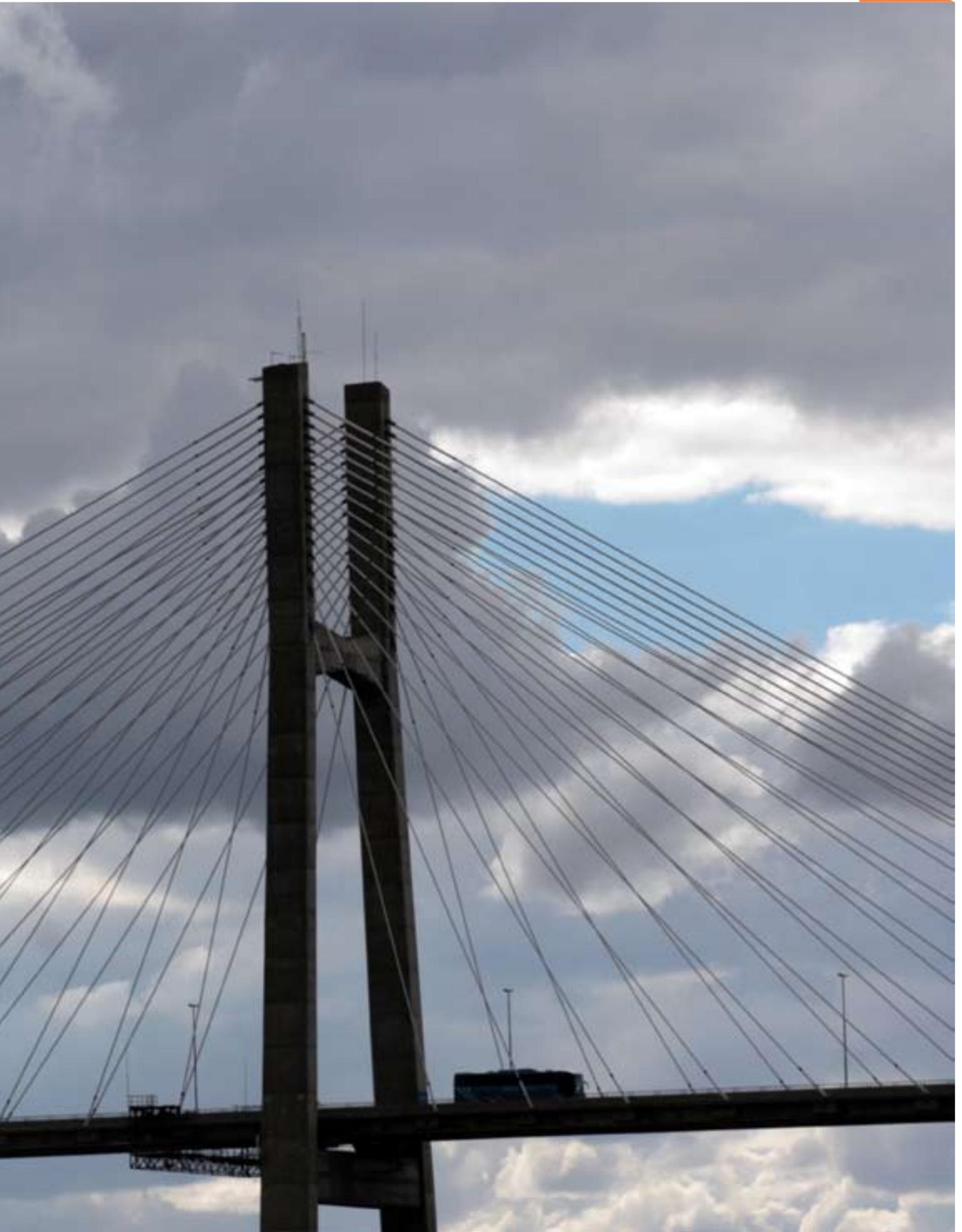
En Estados Unidos, donde operó la venta de activos, existe actualmente una tendencia a la concentración de las grandes compañías y a la multiplicación de pequeñas operadoras que han incrementado su participación en el mercado de transporte ferroviario.

La problemática de la libertad de acceso a redes operadas por un operador principal ha sido tratada de diversas maneras, pero en general se podría apuntar que tal libertad de acceso nunca es ilimitada, ya que en el transporte terrestre la competencia es más bien entre los modos automotor y ferroviario, que entre dos ferrocarriles.

PLAN INTEGRAL DE MOVILIDAD UN AVANCE HACIA EL DESARROLLO

LA CIUDAD DE ROSARIO ACORDÓ UN PLAN INTEGRAL DE MOVILIDAD PARA FOMENTAR LA EQUIDAD, LA EFICIENCIA TERRITORIAL Y LA MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA, BUSCANDO LA CONSOLIDACIÓN DE LA CIUDAD A PARTIR DE LA GENERACIÓN DE ESPACIOS SOCIALMENTE CONSTRUIDOS.

por JOSÉ ADJIMAN¹ y ALICIA PICCO²



Rol del plan de movilidad en el desarrollo regional

Entendiendo el desarrollo como un instrumento necesario para alcanzar el bienestar social presente, sin afectar las posibilidades para las generaciones futuras, se hace explícita la necesidad de generar cambios que contribuyan a tal fin.

Entre las funciones socioeconómicas que tiene el Estado y que buscan garantizar las necesidades básicas de la población se encuentra el transporte. Su rol consiste en dotar de movilidad y accesibilidad a los ciudadanos. No sólo es esencial en relación con la necesaria concentración del empleo y la producción dentro de la ciudad, sino que proporciona los enlaces indispensables al exterior de la misma. El auto es un transporte privado alternativo, pero no todas las personas pueden acceder a él. En consecuencia, para mejorar las condiciones de viaje de los estratos de menores ingresos y contribuir a preservar el medio ambiente, es necesario favorecer al transporte colectivo.

La planificación integral de la movilidad está estructurada sobre la base de dos grandes sistemas: el de movilidad de bienes y el de movilidad de

Como objetivos específicos se plantean, entre otros, incluir al peatón como protagonista, proteger el medio ambiente, priorizar el transporte público y mejorar la calidad del servicio de transporte.

personas. A partir de la realización de una serie de acciones coordinadas y consensuadas entre actores de diversa índole se busca optimizar los desplazamientos de los ciudadanos en la ciudad complementando los modos del transporte.

El Plan Integral de Movilidad (PIM) tiene como objetivo general garantizar un sistema de movilidad integrado, eficiente y competitivo, optimizando la distribución modal en pasajeros y cargas, e incorporando procesos y tecnologías que promuevan la sustentabilidad ambiental local y modal. Como objetivos específicos se plantean, entre otros, incluir al peatón como protagonista, proteger el medio ambiente, priorizar el transporte público y mejorar la calidad del servicio de transporte. Todos estos objetivos sustentados en conceptos de integración territorial, inclusión social y desarrollo sostenible.

Siendo el territorio el escenario donde se desarrollan las actividades de la sociedad, debe ser una preocupación alcanzar la mejor utilización del espacio geográfico posible. Si bien debería haber una ordenación previa del mismo, la realidad demuestra que en la mayoría de los casos no ocurre y es el transporte el que debe paliar las falencias con miras a alcanzar el bienestar general.

El territorio, en procesos de desarrollo, puede generar tanto ventajas comparativas como también competitivas, ya que contribuye a propiciar las relaciones interempresariales y la formación de redes. Esta situación genera como consecuencia el desarrollo de ciertos ámbitos en detrimento de otros.

Se busca que el transporte apunte a eliminar las desigualdades territoriales como medio para alcanzar un fin mayor, que es la cohesión de la sociedad que puebla un territorio. La desigualdad a nivel territorio puede traducirse en disgregación a nivel sociedad.

El presente plan está comprendido dentro de los procesos de planificación estratégica de alcance nacional, regional y local, y de los procesos de planificación urbana de alcance local.

La planificación estratégica debe consensuar con múltiples actores, siendo en el ámbito de la ciudad el ejecutivo municipal quien la coordina y la lidera. Lógicamente, es este actor la institución que debe orientar las políticas territoriales.

Es meritoria la constitución de una planificación estratégica como elemento para generar y mantener la competitividad requerida para la inserción de la ciudad en un contexto marcado por la globalización y la competencia entre territorios.

Por otro lado y en adición, un plan estratégico es imprescindible para lograr la consolidación de la ciudad a partir de generar espacios socialmente construidos. Su implementación irá definiendo la identidad y las bases para el avance social y económico que contribuyan a oportunas estrategias y decisiones políticas.

Con estas políticas se espera contribuir al desarrollo endógeno a partir de dinamizar social y culturalmente la ciudad y su ámbito metropolitano, de mejorar el nivel de las infraestructuras básicas y la articulación del territorio, fomentando y diversificando las actividades económicas.

La integralidad en la movilidad que instala este plan, permite analizar las distintas escalas territoriales, los actores de origen múltiple, la diversidad de modos y toda variable compleja, que hace a la compatibilidad entre la movilidad, los usos del suelo urbano y la calidad de vida.

La importancia de este plan responde al lugar que ocupa la movilidad en una ciudad como Rosario. No sólo se trata de una ciudad con grandes ventajas comparativas gracias a su puerto, sino también con grandes potencialidades en relación con un turismo incipiente que obliga a preocuparnos en generar los cambios necesarios para asegurar una movilidad más eficiente, pero al mismo tiempo más inclusiva.

La búsqueda de una movilidad sostenible, que apunta a la intermodalidad y a la integración de las infraestructuras, surge de pensar la articulación de los espacios desde un punto de vista sistémico, donde se da la confluencia de ámbitos productivos, residenciales, de ocio y naturales a través de nodos y zonas logísticas.

En función de lo expuesto, alcanzar una correcta articulación territorial debe ser una línea de acción de cualquier plan estratégico. Esto responde a que una adecuada gestión de la articulación territorial se traduce en la aparición de servicios que, indudablemente, influirán en el desarrollo del territorio a articular.

La búsqueda de una movilidad sostenible, que apunta a la intermodalidad y a la integración de las infraestructuras, surge de pensar la articulación de los espacios desde un punto de vista sistémico, donde se da la confluencia de ámbitos productivos, residenciales, de ocio y naturales a través de nodos y zonas logísticas.

Principios del PIM o bases articuladoras

El PIM comprende las cuatro etapas de la planificación:

- Elaboración del diagnóstico de manera participativa, a partir de la conformación de talleres donde la propia ciudadanía tiene oportunidad de dar su opinión.
- La identificación y formulación de proyectos.
- La gestión, el seguimiento y la evaluación de las acciones definidas.
- La conformación de instituciones que coordinen estos procesos desde una especificidad temática: la movilidad.

El PIM plantea que para que se alcance una correcta articulación entre las políticas de transporte y de planificación urbana cada propuesta debe ser:

Integral: considera que la movilidad está definida por modos diferentes de transporte, cuyas interrelaciones forman un sistema. La participación de cada uno de ellos está en función de optimizar las ventajas comparativas y minimizar los impactos negativos sobre el medio ambiente.

Escalar: las infraestructuras deben asegurar la accesibilidad en las distintas escalas (sectorial, local, regional y territorial), procurando la inclusión social y la minimización de las diferencias territoriales.

Dinámica: se entiende que, dado que el territorio sufre constantes modificaciones, se debe dar respuesta a través de mejoras en la movilidad.

Participativa: promueve la búsqueda de consenso entre los actores involucrados para tomar decisiones y emprender acciones en torno al territorio y a la movilidad.

Para alcanzar el equilibrio buscado en el uso del sistema de transporte, necesariamente se debe aumentar el nivel de demanda del transporte público.

Diagnóstico sustentado en el PIM

Rosario se destaca por ser una ciudad cuya población va creciendo en las periferias, hecho normalmente asociado con población de bajos ingresos, cuyas tasas de natalidad respecto del promedio de la población total es muy superior. Esta situación, junto con la aparición de los countries, trajo aparejada la necesidad de trasladar numerosas personas, cuyas actividades diarias continúan realizándose en el centro de la ciudad.

En la actualidad no existe una utilización racional y equilibrada del transporte público y privado, situación que afecta negativamente a quienes emplean los distintos modos de transporte. Igual porcentaje de población se moviliza en automóvil y en transporte colectivo (30 por ciento aproximadamente en cada medio).

Las ineficiencias en la provisión de servicios de transporte y en sus infraestructuras provocan incrementos en los tiempos de viaje de los usuarios de TUP, alarmantes niveles de contaminación ambiental y sonora, e incrementos en los accidentes. Todo esto motiva la necesidad de emprender transformaciones en las infraestructuras para adaptarlas a la nueva realidad.

En los últimos años, como fenómeno mundial, se ha venido evidenciando un crecimiento del uso del automóvil, que al interior de la ciudad se traduce en congestión vial y conflictos en las principales calles y avenidas, entre quienes se desplazan y aquellos que buscan estacionar sus vehículos.

Otro medio que viene ganando espacio en la participación modal es la motocicleta.

La disminución de la calidad de vida de los ciudadanos no sólo es ocasionada por la problemática de la congestión, sino también por el carácter no sustentable de este modo. Un dato alarmante es que el transporte, a nivel mundial, genera el 35 por ciento de las emisiones de CO₂ (según la Organización Mundial de la Salud), haciéndose hincapié en la responsabilidad del automóvil debido a su gran utilización.

En relación con la utilización de medios no contaminantes como la bicicleta, si bien se vienen generando mejoras, sigue presentando la falencia de la escasa conectividad. Las bicisendas son elaboradas siguiendo criterios disímiles en cuanto a forma y materiales, lo que impide afianzar su consolidación en la conciencia colectiva y de esta forma no se alcanza la integralidad de los medios buscada.

Para alcanzar el equilibrio buscado en el uso del sistema de transporte, necesariamente se debe aumentar el nivel de demanda del transporte público. Esto requiere realizar inversiones en transporte público y tomar medidas para disuadir el transporte privado, situación que redundará en una mayor confiabilidad en el medio de transporte colectivo.

Medidas a emprender

Para dar solución a la congestión generada en el centro de las ciudades por el automóvil particular, y de esta forma agilizar la circulación y garantizar la accesibilidad a la mayor cantidad de usuarios posibles, se emprenden medidas disuasorias del uso del automóvil, del estacionamiento y la implementación de carriles exclusivos para ómnibus. Esto se traduce en una dificultad de emplear la movilidad privada individual y al mismo tiempo fomenta el transporte público masivo.

El emprender medidas para reducir el uso del automóvil particular tiene que ir acompañado de mejoras en el transporte público que actúen de alternativa factible para la realización de los mismos viajes.

Para dar respuesta a la búsqueda de un sistema de transporte sustentable se debe fomentar el transporte no motorizado, fundamentalmente la

El emprender medidas para reducir el uso del automóvil particular tiene que ir acompañado de mejoras en el transporte público que actúen de alternativa factible para la realización de los mismos viajes.

bicicleta. En este sentido, es preciso insistir en un cambio de paradigma.

En la ciudad, la red de ciclovías alcanza los 30,12 kilómetros, con estados de conservación diferentes en cada tramo. Se debe profundizar en la concientización tanto de la ciudadanía usuaria del servicio, como de los agentes públicos encargados de su realización y mantenimiento.

Acompañando a las medidas sobre el transporte de personas, se buscan solucionar los inconvenientes que se generan por el transporte de cargas (fundamentalmente en determinadas épocas del año afectadas por la estacionalidad de los granos), con el fortalecimiento del proyecto Plan Circunvalar Ferroviario para la ciudad y área metropolitana. Esta propuesta impide que camiones y ferrocarriles lleguen a los puertos a través de la ciudad, liberando ciertas calles y permitiendo al transporte público compartir la infraestructura con el transporte de cargas.

Conclusión

El nexo entre transporte y economía regional es tal, que se puede afirmar que el transporte, como cualquier otra actividad productiva, forma parte de ella. Sin la importante labor del sistema de transporte no se puede obtener el bien económico, dado que la oferta en infraestructura se convierte en un factor de producción, y la oferta de movilidad en un determinante del costo y del mercado.

El espacio público debe ser entendido como el resultado de un proceso de formación, por parte de las sociedades, donde no sólo es costoso concebirlo, sino mantenerlo. De ello la importancia de generar conciencia en la ciudadanía en este sentido.

Toda intervención pública que se concreta genera efectos directos e indirectos, alterando el estado normal de la realidad. La evaluación de una política pública busca indagar las causas que impiden que el accionar del Estado alcance los objetivos establecidos y procura minimizar estas desviaciones.

El paradigma basado en el vehículo privado debe ser modificado con miras a alcanzar una movilidad más integral, inclusiva y menos contaminante. El PIM tiene la función de generar a través del resultado de sus medidas una mayor concientización de la ciudadanía, la cual redundará en mayor colaboración en este sentido. De esta manera se resolverán problemas como niveles elevados de accidentes, falta de racionalidad en los usos de los medios de transporte y recursos energéticos.

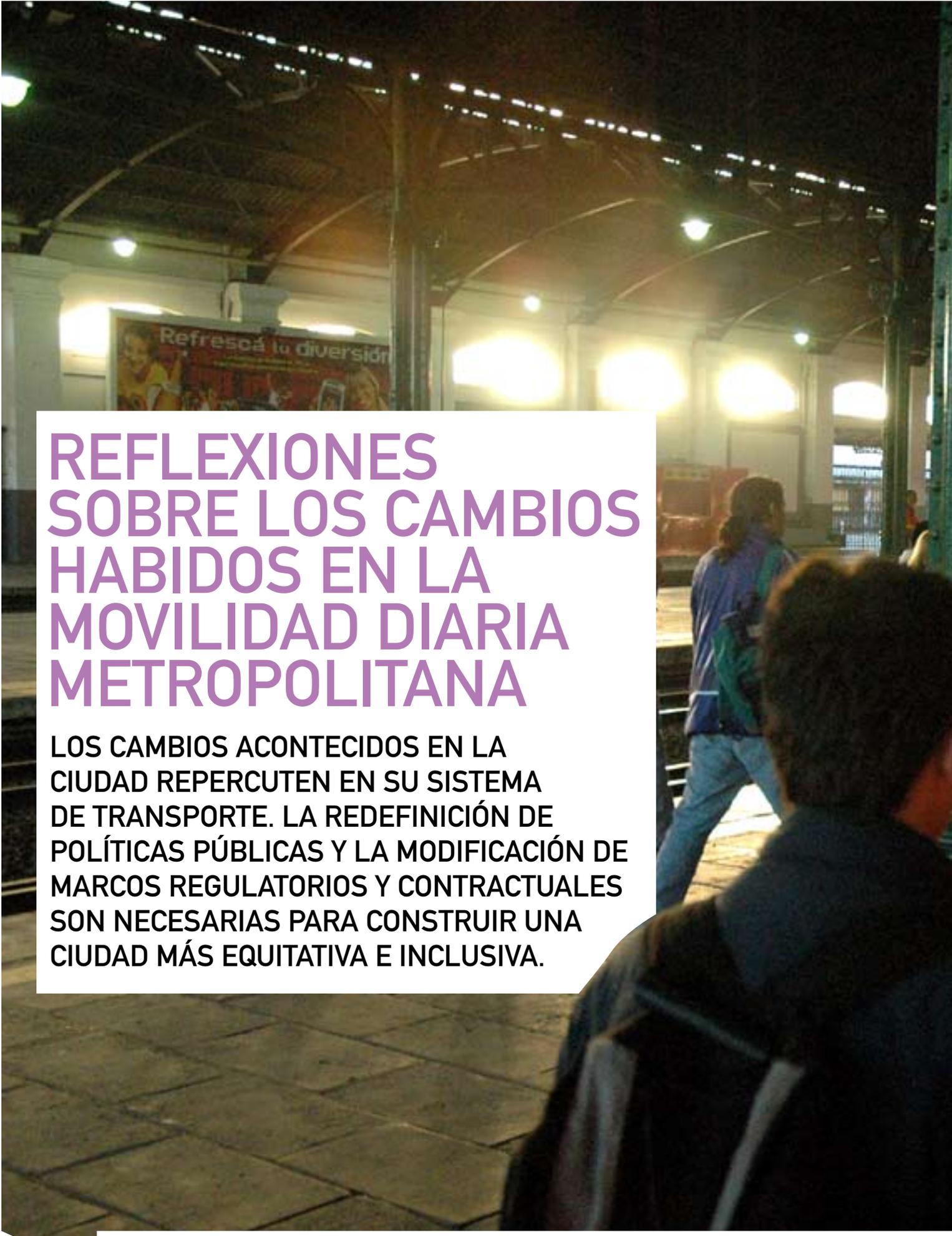
Cuando se planifica una ciudad, teniendo en cuenta el punto de vista ecológico, se obtienen además beneficios económicos. Si se reducen las emisiones de dióxido de carbono, habrá menos contaminantes en el aire, menos ruido y vibraciones. Esto llevará a que los habitantes estén mejor por otro lado se valoricen sus propiedades. Como se realizan previsiones, los costos de mantenimiento serán menores y eso se traduce en menores costos de inversión y mayores rendimientos.

A modo de conclusión, la planificación estratégica en el sector público no es contraria a la consideración de la naturaleza política del proceso de toma de decisiones; es decir, busca cohesionar la racionalidad política con la técnica.

En el diseño de creación de infraestructuras que articulan el territorio deben considerarse tanto criterios sociales y económicos como criterios territoriales. Por ello, para alcanzar el desarrollo de un área, es necesario lograr un equilibrio entre el potencial endógeno de una región y la dotación de infraestructuras de transporte para evitar la infrautilización, que deriva en la aparición de costos sociales, o la saturación, que desencadena el mal funcionamiento del desarrollo regional.

**1 Docente-investigador de la UNR*

**2 Docente-Investigadora de la UNR. Directora del Instituto de Estudios de Transporte*



REFLEXIONES SOBRE LOS CAMBIOS HABIDOS EN LA MOVILIDAD DIARIA METROPOLITANA

LOS CAMBIOS ACONTECIDOS EN LA CIUDAD REPERCUTEN EN SU SISTEMA DE TRANSPORTE. LA REDEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA MODIFICACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS Y CONTRACTUALES SON NECESARIAS PARA CONSTRUIR UNA CIUDAD MÁS EQUITATIVA E INCLUSIVA.



por
**SUSANA
KRALICH**

*Geógrafa UBA,
Especialista en Trans-
portes Terrestres
(U.P. de Madrid)**

Durante el último tercio del siglo XX y en lo que va del actual, las metrópolis tal como las conocimos tipificando la era industrial sufrieron profundas mutaciones que repercutieron –entre otros aspectos– en su movilidad. Explican y retroalimentan esta metamorfosis una serie de factores (muchos de los cuales se repiten en otras ciudades de la región), que referimos en esta oportunidad al caso de Buenos Aires:

- La imposición de un nuevo modelo económico, caracterizado por la implementación de políticas de libre mercado, privatización y desregulación.
- El debilitamiento del rol del Estado, abandonando espacios reapropiados por actores privados.
- El desarrollo y la difusión de nuevas tecnologías de información y comunicación que facilitan la deslocalización de actividades.
- La urbanización elitista en los bordes metropolitanos, contrastantes con la reubicación periférica de importantes grupos de ingresos bajos y medio bajos, con déficits de dotación de servicios.
- La pérdida en la participación relativa del transporte público, a la par del incremento de la autoconducción y la proliferación de modos alternativos.
- El deterioro medioambiental, donde gravitan la congestión y el desarrollo de una matriz energética no sostenible, vinculados al punto anterior y en particular al mayor peso del modo automotor, en desmedro del ferroviario –tanto en el sector pasaje-

Cabe destacar el peso desproporcionado que acusa el uso del automóvil, que sube de 15% al 36% entre 1970-97, hasta trepar al 40% en el 2007, en paralelo con la merma relativa de los modos públicos.

ros, como cargas- (por la mayor flexibilidad y el no requerimiento de infraestructura exclusiva de aquel, pero con mayores índices de siniestralidad y menor eficiencia energética, a lo que el boom de la auto-conducción todavía agrega el uso altamente inequitativo del espacio vial).

- La concentración de la inversión pública en las áreas de mayor nivel socioeconómico y/o densidad, y el incremento de la violencia urbana, de la que se nutre una floreciente cultura de la inseguridad.
- La accesibilidad diferencial por barrio o localidad, ahondando brechas en la relación costos-tiempos de transporte vs. ingresos, en particular para la población de menores recursos, residente en periferias o intersticios metropolitanos.

Apoyados en sendas fuentes oficiales: el Estudio Preliminar del Transporte de la RM, de 1972, y la Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires (Intrupuba), de 2007, es posible ponderar la evolución local de los viajes cotidianos. De la comparación corregida –teniendo en cuenta sus heterogeneidades metodológicas– se infiere un aumento del 46 por ciento en los flujos totales (de 18 a 26 millones de viajes/día), mientras que la población respectiva creció un 50 por ciento (de 8 a 12 millones). Pero tal incremento involucra significativos cambios en la distribución relativa intra e interjurisdiccional. Por ejemplo, los producidos al interior del distrito capi-

talino descienden de 42 a 32%. En los restantes pares de orígenes y destinos, los centrífugos crecen de 10 a 14%, y los centrípetos de 10 a 13%, en tanto que los viajes intermunicipales adquieren la prioridad relativa, pasando de 38 a 41%, de consuno con la consolidación de nuevas polaridades metropolitanas.

En algunos tramos troncales se verifica además una tendencia a la homogeneización de los desplazamientos, abundantes a toda hora y en todo sentido, en cuya explicación gravitan el impacto de las nuevas tecnologías de información y comunicación, el deterioro del transporte público, la periurbanización e hipermovilidad de las clases mejor posicionadas –con peso notable sobre el precitado incremento porcentual del modo automotor–.

En efecto, cabe destacar el peso desproporcionado que acusa el uso del automóvil, que sube de 15% al 36% entre 1970-97, hasta trepar al 40% en el 2007, en paralelo con la merma relativa de los modos públicos. Sin embargo, aunque estos pasan de cubrir 2/3 de los viajes diarios en 1970, a poco menos de 1/5 en el 2007, conservan su relevancia, sobre todo en las áreas más densas, pero ahondando la disímil calidad/cantidad de los servicios, según la localidad.

Otra característica destacable es el boom de servicios alternativos a la red de transporte público, con gran variedad cualitativa, fuerte peso de ilegales y significativa amplitud socioeconómica de los usuarios, visiblemente correlacionados. En su versión colectiva –más común, para viajes diarios– lo encarnan buses charter, combis o vans, mientras que para traslados predominantemente ocasionales crece la demanda de autos de alquiler sin taxímetro (remises). El incremento de unos y otros, sin ser muy alto en cifras absolutas, alcanza niveles críticos de fricción con los operadores regulares por la competencia desleal que implican sus índices de ilegalidad, en especial en ciertas rutas.

En esta proliferación gravitaron su comodidad (se viaja sentado, facilitan trayectos puerta a puerta,

evitan el hacinamiento de los modos masivos en hora punta, etc.), puntualidad, menores tiempos de viaje, costos relativos competitivos (el remise, como el taxi, se abona por viaje independientemente del número de pasajeros, y los charters, combis y vans compensan su mayor tarifa/km con mayor confort, rapidez y confiabilidad), disponibilidad en horarios nocturnos y seguridad (eliminan o disminuyen paradas intermedias, esperas, caminatas y trasbordos –típicos del transporte masivo– reduciendo la exposición a ilícitos).

El fenómeno responde no sólo a demandas insatisfechas (cualitativas o cuantitativas), sino –en particular en los fines y comienzos del milenio– a altos niveles de desempleo, frente a lo que estos rubros se presentan como una atractiva opción laboral. La combinación de estos y otros factores dispara demandas y ofertas, obligando a la readecuación de las reglamentaciones respectivas. Con ello en algunos años muchos servicios son blanqueados, persistiendo no obstante un número relevante operando bajo condiciones de ilegalidad total o parcial. Frente a lo cual los organismos de control estatal se ven en la encrucijada de proteger a los prestadores regulares y velar por la seguridad de los usuarios, penalizando a los servicios no habilitados, y/o tolerar –por acción u omisión– su circulación, posiblemente a cuenta de su rol como recurso frente a demandas insatisfechas y la provisión de empleo que involucran para muchas familias.

En cuanto a las tasas de movilidad, la media de poco más de 2 viajes/hab. de los '70, que se había contraído a 1,95 en los '90, se recupera, llegando a 2,15 para el 2007. Sin embargo, al margen de estos guarismos, cabe señalar un grupo importante de movilidades, e incluso inmovilidades que, aunque sin fuerte peso relativo a nivel metropolitano (caminatas, ciclistas, carros de recicladores, tracción a sangre, auto stop, etc.), acusan déficits no captados con las metodologías ortodoxas.

Fragmentación político institucional y gestión de los servicios urbanos

Para el abordaje de la evolución reciente de la movilidad en aglomerados que, como el que nos ocupa, involucran múltiples jurisdicciones, es ineludible la consideración del tema de la gestión y planificación urbana y de servicios –en este caso, con énfasis en los de transporte–.

En el lapso analizado, como señaláramos, se produjeron en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) notables cambios, a los que se sumó el aumento del número de distritos que la componen, no sólo por adición de municipios alcanzados por la urbanización, continua o discontinua (funcional), sino además por la subdivisión de varios de ellos. Este hecho renueva el interés y la importancia –reconocida ya hace décadas– de disponer, si no directamente de un gobierno metropolitano, al menos de alguna instancia de coordinación mínima. La concreción de algunos logros –muchos de los cuales se vieron facilitados por gestiones de facto– en otras áreas: sectoriales (CEAMSE, AMBA, CONAMBA, Mercado Central, Comités de las Cuencas Matanza-Riachuelo y Reconquista), o jurisdiccionales, como los consorcios de municipios (Región Metropolitana Norte y COMCOSUR), no se replicaron en la del transporte. Aquí el historial es frustrante (a excepción de la demorada implementación del SUBE, al que nos referimos más adelante), incluso cuando la coincidencia de signos políticos de los gobiernos nacional, provincial y capitalino (en tres oportunidades desde 1983) podría haber estimulado su consecución (vg., proyectos ATAM, ECOTAM). Actualmente ilustran este punto –entre otros– los inconvenientes por desacuerdos entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y el nacional, concernientes a obras y servicios en territorio capitalino, donde sendas incumbencias comparten potestades (viaductos, pasos bajo nivel, prolongación de la autopista costera, ampliación y gestión de la red de subterráneos, tendido del metrobús, etc.).

*Hacia fines del milenio,
la combinación entre
alzas tarifarias y salarios
depreciados y/o congelados
(cuando no el subempleo
y el desempleo) resultó en
presupuestos de transporte
que podían llegar a insumir
hasta un tercio del
ingreso mínimo.*

En este contexto de cambios políticos, sociales, económicos y funcionales habidos, no podemos dejar de destacar la cuestión de los marcos legales. Su rediseño –especialmente en los '90– fue perfeccionado en función de los requerimientos de la nueva etapa de acumulación. En el área transporte lo ejemplifican las concesiones de modos guiados, que facilitaron la captación de beneficios por el incremento de eficiencias globales, a favor de grupos hegemónicos, a la vez que la absorción de los perjuicios recayó directa o indirectamente sobre los sectores sociales más desprotegidos.

En tal sentido, hacia fines del milenio, la combinación entre alzas tarifarias y salarios depreciados y/o congelados (cuando no el subempleo y el desempleo), resultó en presupuestos de transporte que podían llegar a insumir hasta un tercio del ingreso mínimo. Tras la crisis de fin del 2001, esta situación, en combinación con las demandas de incremento tarifario de los transportistas, determina, en mayo del 2002, que el Ejecutivo implemente el pago de subsidios a los operadores de transporte urbano automotor de todo el país, e incremente –para los modos guiados metropolitanos– los vigentes desde su concesión. En el mismo sentido, se habilitan fuertes descuentos en el precio de cupos de combustible (extensivos a los de transporte interurbano) y beneficios a los concesionarios de peaje. Medidas orientadas a compensar los mayores costos operativos y el congelamiento de las tarifas, en prevención de estallidos sociales.

Con el repunte económico verificado desde el 2003, su naturaleza se fue desdibujando, a la vez que los montos se multiplicaban, convirtiendo al sector en un enorme sumidero de recursos fiscales. En la actualidad, la cartera de Transporte nacional, a través de la implementación del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) que abarca todo el sistema de transporte público metropolitano, promete, gracias a la transparencia que brindan las estadísticas generadas, su gradual eliminación, con vistas al sinceramiento escalonado de las tarifas actuales (previendo reservar el otorgamiento de subsidios exclusivamente para los usuarios de menores recursos).

Reflexiones finales

En la Argentina de posguerra, hasta mediados de la década de los '50 y en menor medida hasta fines de los '60, rigen el Estado de Bienestar y el pleno empleo. Este escenario se ve potenciado en la mayor metrópolis del país, con las ventajas brindadas a la clase trabajadora para la compra de lotes a plazos en los suburbios y movilidad garantizada por una buena cobertura ferroviaria y tarifas bajas respecto de los salarios medios. Los principales protagonistas son integrantes de la clase obrera local e inmigrantes internos, limítrofes y extralimítrofes, en proporción variable según el período.

La red de transporte guiado antecede (FFCC., tranvía, subterráneo) y, con el avance de la segunda mitad del siglo, acompaña (automotor colectivo), gracias a su flexibilidad, el crecimiento de la gran ciudad, que se da en continuidad con el tejido preexistente –suburbanización– (constatada en la edificación consolidada a lo largo de los principales tendidos ferroviarios, configurando la fisonomía tentacular típica de esta etapa).

Para entonces el grueso de la demanda de viajes cotidianos es cubierto por transporte público, con fuerte peso de los modos guiados. La red de colectivos (buses) es aún acotada, cumpliendo un rol predominantemente complementario de aquellos. Su explosión se da tras la desaparición compulsiva del tranvía, al que es llamado a sustituir en la década del '60. El automóvil, como el taxímetro, son privilegio de las clases más acomodadas, extendiéndose gradualmente a las medias a partir de la segunda mitad del siglo.

La incidencia de servicios alternativos a la red de transporte público es mínima, restringida en el caso de transporte colectivo (charters), a servicios escolares y contrataciones de algunas empresas y mutuales para facilitar el traslado de su personal. Los servicios de automóviles de alquiler sin taxímetro (remises) son utilizados apenas para viajes ocasionales, excepcionales o de lujo (bodas, servicios fúnebres, traslado de ejecutivos, funcionarios, etc.).

Promediando los '70 se efectivizan cambios de políticas ya insinuados en las dos décadas previas, favorecidas por la irrupción de gobiernos de facto,

El crecimiento de la ciudad se sigue dando por suburbanización, pero gradualmente comienzan a sumarse en la periferia enclaves discontinuos respecto del tejido preexistente: segregados para grupos de bajos recursos y autosegregados para las clases alta y media alta –sobre todo en los '90– en barrios cerrados, clubes de campo, etc.

signando el fin del Estado de Bienestar. Los problemas de desempleo, la desaparición de ventajas para la compra de lotes suburbanos, la desindustrialización y los procesos inflacionarios frenan la inmigración interna campo-ciudad, cediendo lugar a la motivada por factores políticos y económicos desde países limítrofes, para posteriormente también generar –en especial durante la dictadura militar 1976-1983– nuestras propias emigraciones, y la luctuosa desaparición de miles de personas.

El crecimiento de la ciudad se sigue dando por suburbanización, pero gradualmente comienzan a sumarse en la periferia enclaves discontinuos respecto del tejido preexistente: segregados para grupos de bajos recursos y autosegregados para las clases alta y media alta –sobre todo en los '90– en barrios cerrados, clubes de campo, etc. Los últimos, aunque preexistentes desde décadas atrás, varían en su esencia, de residencia secundaria a permanente. Las bajas densidades y la ruptura de la continuidad de edificación confieren a estos nuevos desarrollos la fisonomía típica de islotes y archipiélagos urbanos.

El uso del automóvil particular eleva abruptamente su participación, asumiendo carácter intensivo para los grupos de mayores ingresos, de la mano de la periurbanización elitista, y favorecido por fuertes inversiones en obras públicas de vialidad rápida. Se disparan la oferta y demanda de servicios de

transporte alternativos a la red tradicional, con alta proporción de clandesinos y variedad cualitativa, inversamente correlacionados con el nivel socioeconómico prevaleciente de los usuarios.

Con referencia a la actual operación privada de la totalidad de los servicios de transporte público metropolitano, entendemos que a la luz de las tendencias identificadas, amerita poner en foco algunos aspectos cruciales. La redefinición de políticas, marcos regulatorios y contractuales, la renovación de las metodologías para recopilar información, la consolidación de la aún incipiente integración tarifaria y su extensión al expendio de boletos combinados, la revisión del funcionamiento de las autoridades de aplicación y su coordinación, son algunos de estos, orientados a garantizar gestiones más eficaces y transparentes, el mejoramiento de la accesibilidad y la participación en las decisiones de todo el espectro de actores.

En suma, aunque la cuestión excede lo sectorial, involucrando otras tantas esferas pasibles de cambios, como la consolidación del mejoramiento de las variables económicas y sociales, la producción de datos confiables, la realización de estudios periódicos que orienten la toma de decisiones y la planificación integrada, acordaremos en que la posibilidad de intervención sobre las tendencias negativas observadas amerita voluntad política y atención sostenida. De ello dependerá el logro de mejoras en la calidad de vida, el uso más racional de los recursos estatales y las redes urbanas, optimizando sus umbrales de calidad, incluida la ambiental, e identificando áreas y grupos de atención prioritaria. Un camino necesario, a nuestro entender, para que el aproximarnos al ideal de ciudades más equitativas e inclusivas pueda trascender la condición de utopía.

USO DE SUELO Y TRANSPORTE EN LA BUENOS AIRES METROPOLITANA

ES URGENTE RECUPERAR Y AMPLIAR LA OFERTA DEL TRANSPORTE GUIADO EN EL ÁREA METROPOLITANA PARA REVERTIR LA TENDENCIA AL USO DEL AUTOMOTOR INDIVIDUAL INTENSIVO, LAS URBANIZACIONES CERRADAS Y LAS GRANDES SUPERFICIES COMERCIALES.

por ARTEMIO PEDRO ABBA*





Las grandes ciudades constituyen un fenómeno característico del siglo XX que se relaciona con la atracción que ejerció sobre las corrientes migratorias el crecimiento de las actividades comerciales, de gestión y manufactureras en ciertos nodos de la red urbana y la migración rural-urbana impulsada por la concentración de la propiedad en el campo y la mecanización de las tareas. El crecimiento de la ciudad que aglutinaba las actividades secundarias y terciarias en porciones muy reducidas del territorio se vio reforzado en aquellos sitios donde dichas actividades adquirían mayor complejidad y complementariedad, ocasionando una adicional tendencia de migración urbana-urbana que genera la primacía de algunos nodos de la red.

Esta transformación del sistema de asentamientos humanos tuvo como correlato una importante

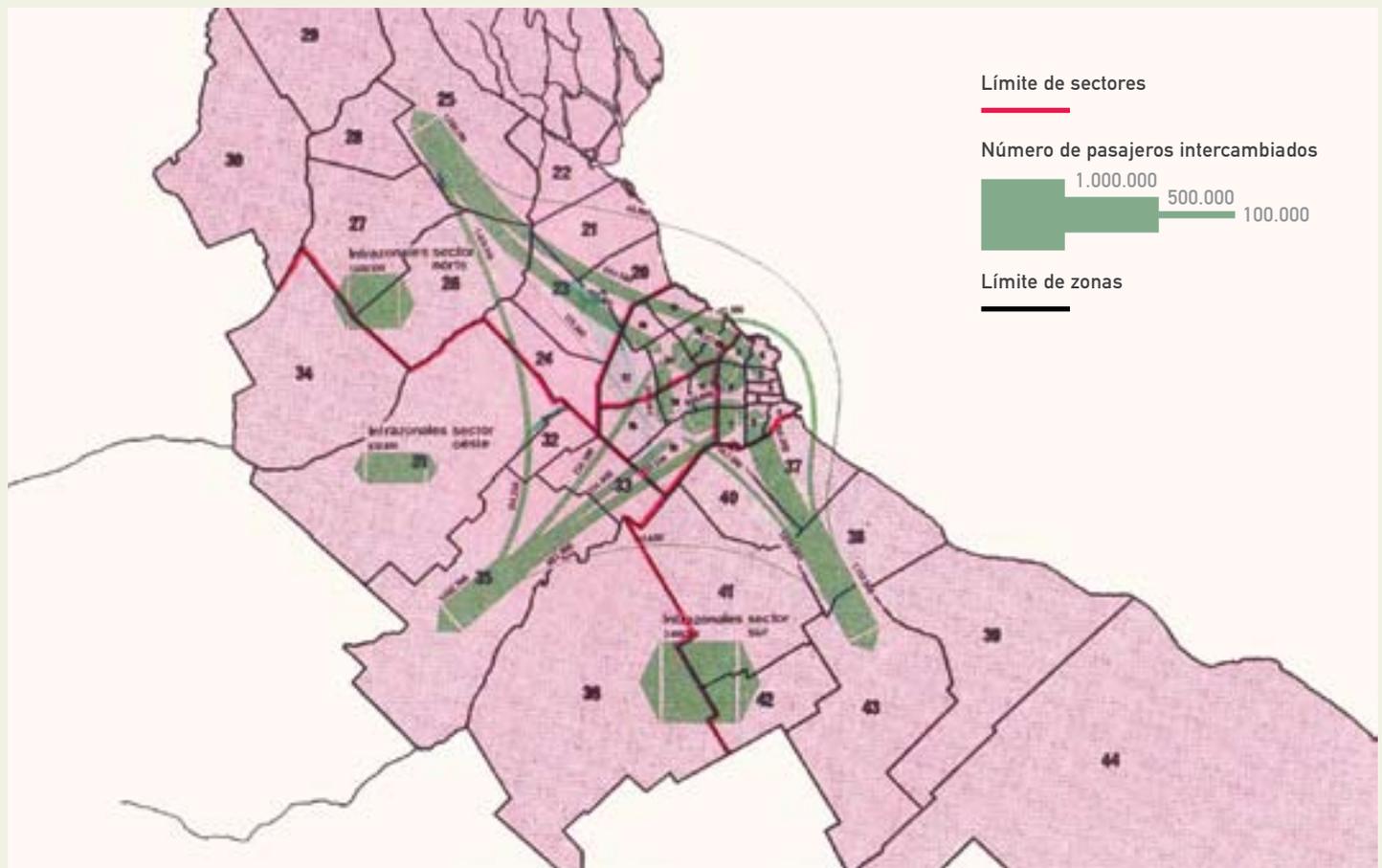
mutación al interior de las ciudades. El crecimiento poblacional y de las actividades originó la expansión del territorio urbano y la especialización zonal de acuerdo con la búsqueda de ámbitos adecuados para los diferentes usos, pero garantizando la complementación entre ellos.

Esta nueva realidad espacial de extensión, densificación y complejización de los usos urbanos requirió de la creciente movilidad de personas, bienes e información y la creación de un soporte físico para vehiculizar esos flujos generados. Desde esta perspectiva, las actividades urbanas se diferencian en dos tipos: las localizadas, aquellas que se desarrollan dentro de un ámbito espacial limitado y permanente, y de interrelación, que canalizan los insumos necesarios (recursos humanos, materiales e información) que requieren las actividades localizadas.

Focalizando la cuestión en la movilidad de personas, se requiere una oferta de transporte que soporte los traslados cotidianos que permiten el desarrollo de las actividades humanas en el territorio. Los diferentes modos de transporte deben posibilitar la satisfacción de la demanda diaria de traslados masivos que ejerce la población por diversos motivos (trabajo, compras, estudio, etc.).

Los diferentes modos de transporte deben posibilitar la satisfacción de la demanda diaria de traslados masivos que ejerce la población por diversos motivos (trabajo, compras, estudio, etc.).

MAPA 1. Actividades de interrelación Región Metropolitana de Buenos Aires / intercambio de viajes entre zonas en 1970



Fuente: Estudio Preliminar de Transporte de la Región Metropolitana (EPTRM), Ministerio de Obras y Servicios Públicos, 1972

Ecuación metropolitana originaria de movilidad + uso del suelo

La ciudad necesitó de avances tecnológicos para posibilitar que las actividades de interrelación contribuyeran al funcionamiento integrado de funciones distantes entre sí (residencial, manufacturera, centros de consumo de bienes y servicios, grandes equipamientos, etc.). Los carruajes de tracción a sangre, el tranvía (de tracción a sangre a electrificado), el ferrocarril de superficie y subterráneo, el automotor individual y colectivo, constituyeron etapas de una rápida evolución que atravesó los siglos XIX y XX. Las ciudades según sus etapas históricas de crecimiento fueron registrando marcas perennes en su estructura urbana que definen distintos tipos de relación entre usos del suelo y movilidad.

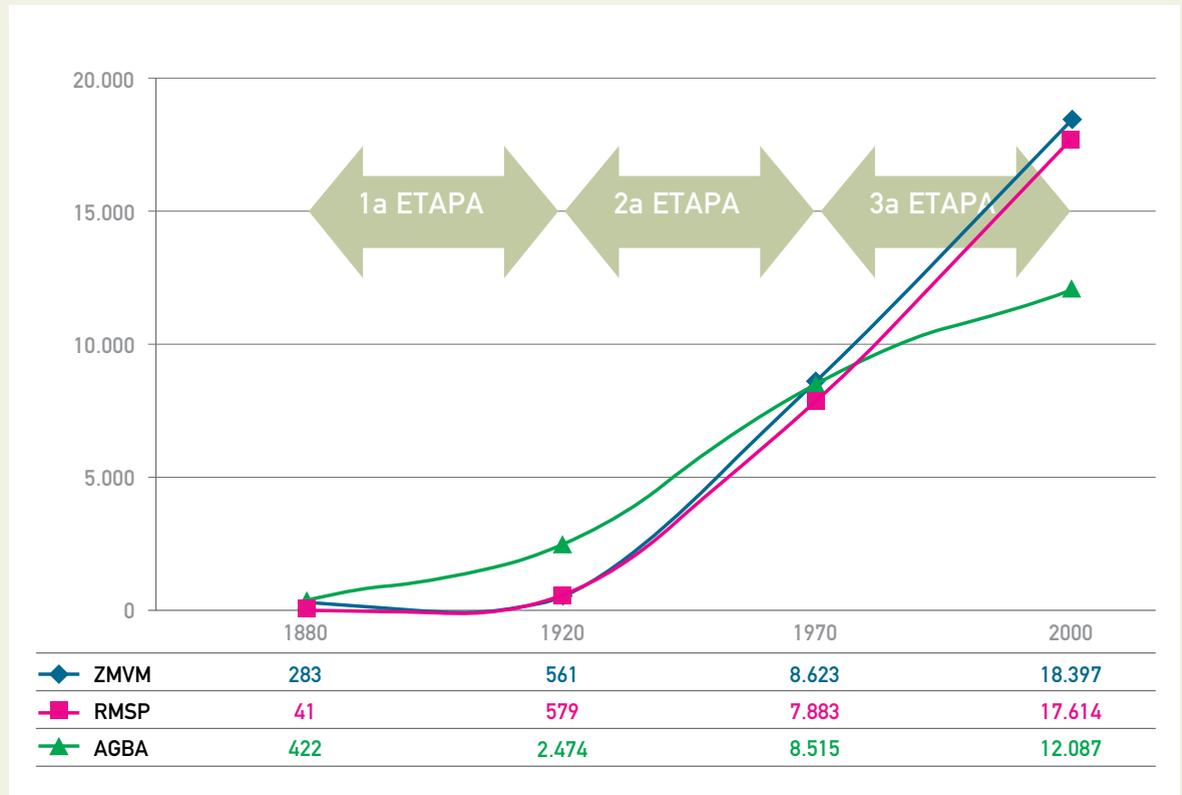
Buenos Aires Metropolitana creció en la etapa de avance de los modos guiados de transporte y se expandió ocupando el entorno de las estaciones y ejes del trazado ferroviario. La posterior inserción del transporte automotor adoptó la modalidad de vehículos de tipo colectivo que expandió los corredores hacia las áreas intersticiales integrándose en las estaciones generando

una intermodalidad no planificada.

Comparativamente con la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y la Región Metropolitana de San Pablo (RMSP), de talla comparable entre las ciudades de América latina, Buenos Aires Metropolitana (BAM) muestra un crecimiento temprano entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Hacia fines de la segunda década del siglo XX la BAM rondaba los 2,5 millones de habitantes cuando la ZMVM y RMSP apenas superaban los 500 mil habitantes.

En 1926, según comenta J. P. Baumgartner en su libro *Historia de los ferrocarriles argentinos*, hacia la zona urbana y suburbana de Buenos Aires, en un radio de 40 a 60 kilómetros, eran despachados 1.100 trenes diarios desde las estaciones de Constitución, Once y

GRÁFICO 1. Población de la Aglomeración Gran Buenos Aires (AGBA) según etapas del proceso de metropolización, comparación con la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y la Región Metropolitana de San Pablo (RMSP) / en miles



Fuente: Elaboración propia compilando datos de distantes fuentes, Abba, A. P., OUL-BAM, CIHaM/FADU/UBA

En el período 1980-2004 la superficie ocupada por las urbanizaciones cerradas (UC), que pasaron de 46 a 351 unidades, creció en casi un 8% anual medio mientras la ciudad tradicional crecía 10 veces menos.

Retiro, cubriendo el área con un servicio de elevada frecuencia. En 1950 el sistema guiado de transporte se mantenía como la columna vertebral de la movilidad de la BAM generando un total de 2.319.000 pasajeros/día, que sumaba el 1.194.000 pasajeros/día del modo ferroviario y el 1.125.000 pasajeros/día del subte.

Punto de ruptura en la movilidad y usos del suelo metropolitano

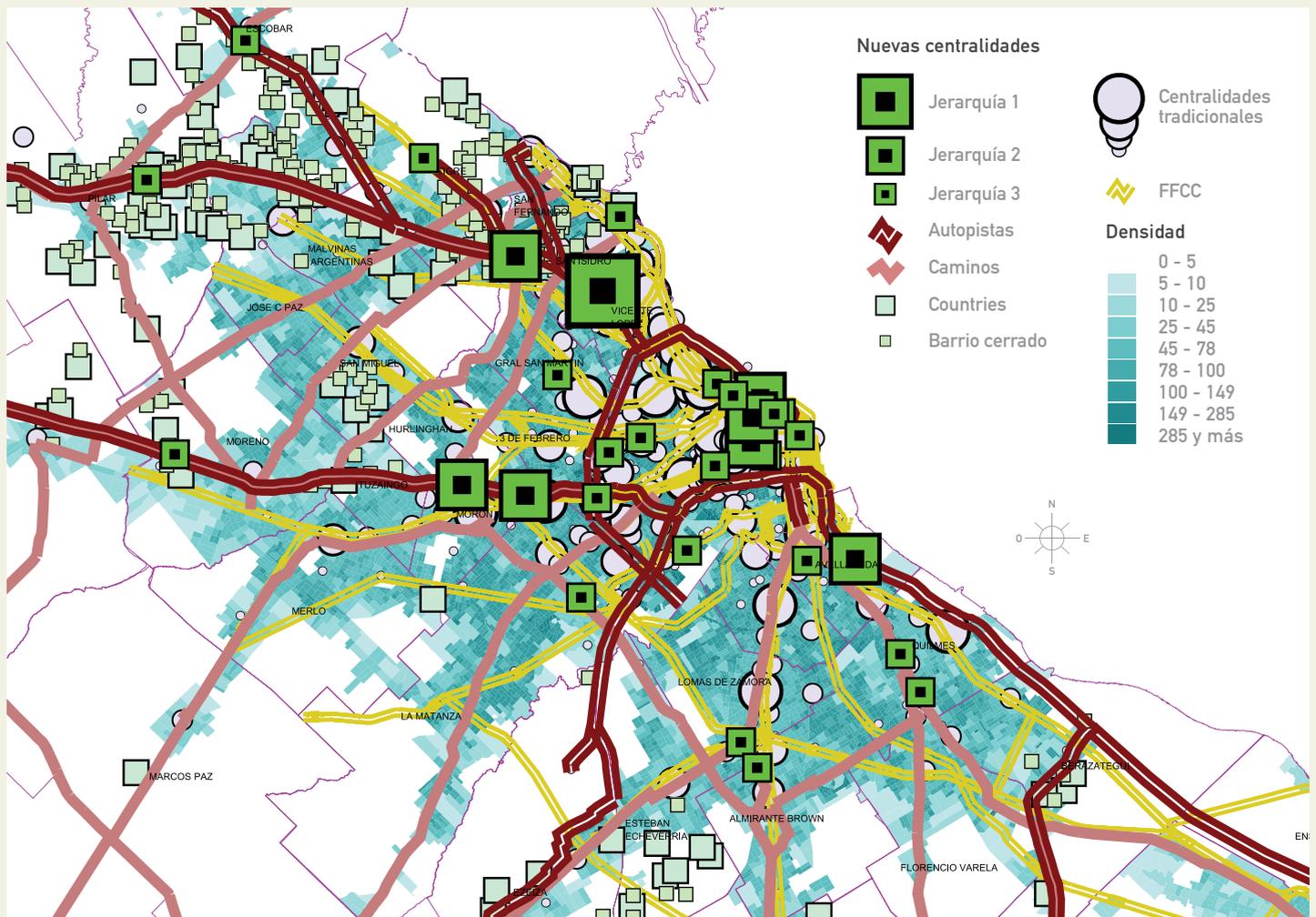
La emergencia del uso automotor individual intensivo fue rezagada en la Buenos Aires Metropolitana comparado con otros casos semejantes en América latina y países del hemisferio norte. Es probable que el modo específico de metropolización de Buenos Aires que mantuvo un área central extensa y de calidad atractiva para los sectores de ingresos altos

resulta viable si está funcionalmente asociado a las redes de autopistas y las nuevas grandes superficies comerciales techadas. En el período 1980-2004 la superficie ocupada por las urbanizaciones cerradas (UC), que pasaron de 46 a 351 unidades, creció en casi un 8% anual medio mientras la ciudad tradicional crecía 10 veces menos, algo menos del 0,8% medio anual y, en la misma medida, las inversiones que prevalecieron fueron en autopistas y shopping centers. La tendencia muestra la fuerte segregación socioterritorial que provoca la ocupación, por parte de las urbanizaciones cerradas, del espacio periférico e intersticial contiguo a asentamientos precarios preexistentes o inducidos.

Las nuevas tendencias identificadas en la Buenos Aires Metropolitana tienen una diferente incidencia en los distintos estratos de la urbe: urbio, suburbio y periurbio que condicionan los procesos adaptativos que la población va adoptando. Por otra parte, los actores gubernamentales, que proponen políticas públicas habitacionales y urbanas, así como los actores empresariales que van desarrollando diferentes estrategias para el mercado inmobiliario, van configurando los nuevos formatos que la construcción socioterritorial de la ciudad fue adquiriendo en este cambio de siglo.

Las múltiples formas que va adoptando la segregación y fragmentación socioterritorial puede interpretarse desde los filtros propuestos: los estratos de la urbe y los estratos de la población. El desarrollo de guetos ricos (Puerto Madero), y pobres (crecimiento de las villas existentes y nuevos núcleos de pobreza), coexisten en el urbio con procesos más dispersos opuestos de casas tomadas y avance de las torres country en barrios en ascenso. En el

MAPA 3. Autopistas, nuevas centralidades y urbanizaciones cerradas



Fuente: Abba, A. P. y Laborda, M., OUL-BAM, CIHaM/FADU/UBA

El periurbio resulta un territorio de fuertes contrastes y fragmentación territorial con una tendencia predominante de megaemprendimientos privados, frente a los asentamientos en los que se suma la más exacerbada precariedad del hábitat residencial a la situación de máximo aislamiento.

suburbio el territorio superpone el abandono de las viejas redes de movilidad (ferrocarriles suburbanos), que atenúa las mejoras con la que la regularización dominial beneficia a los barrios populares, con los nuevos ejes selectivos automóvil-intensivos que privilegian el nuevo paisaje de las urbanizaciones cerradas. El periurbio resulta un territorio de fuertes contrastes y fragmentación territorial con una tendencia predominante de megaemprendimientos privados, frente a los asentamientos en los que se suma la más exacerbada precariedad del hábitat residencial a la situación de máximo aislamiento.

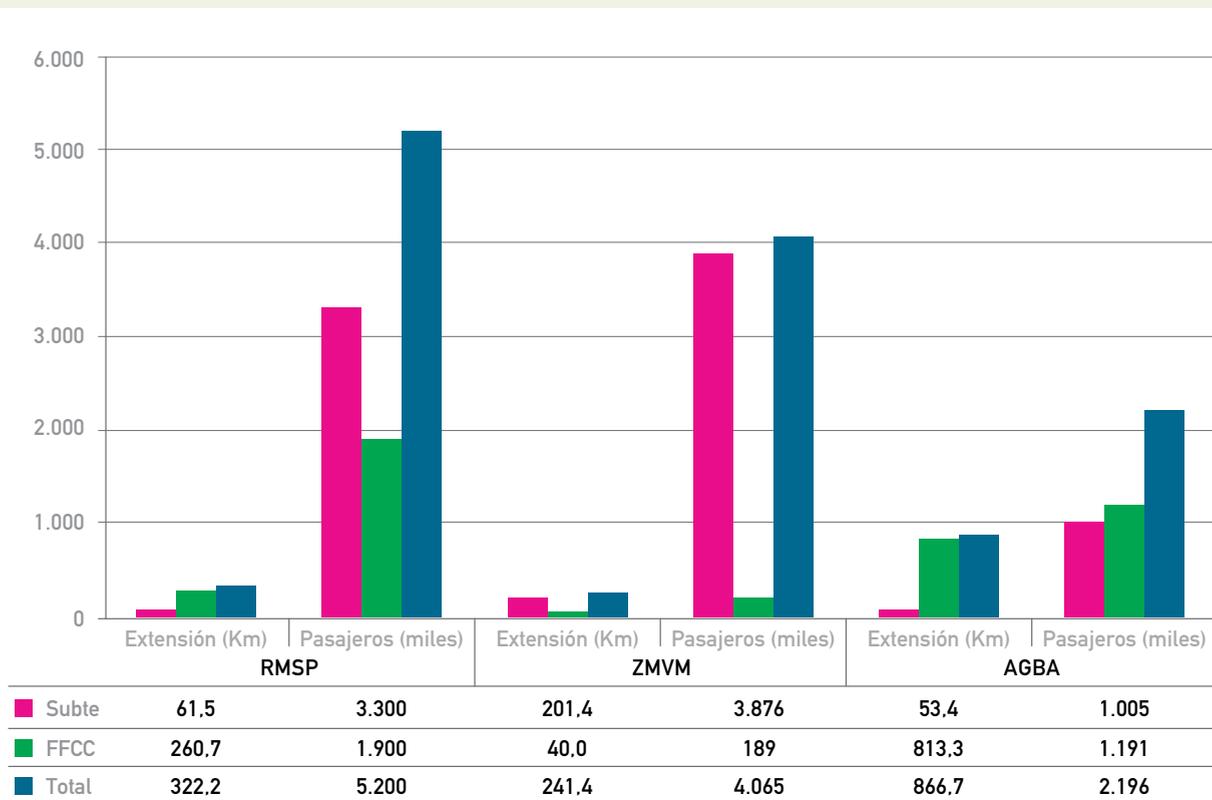
Las limitaciones identificadas en el submercado de suelo y vivienda se manifestaron fuertemente al duplicarse la tasa de crecimiento metropolitana en el período 2001-2010 (pasa de 6,4 a 13,1 por mil habitantes/año), que puede relacionarse con la

CUADRO 1. Oferta habitacional metropolitana privada - pública y estrategias de la población según estratos socioeconómicos y sectores urbanos en el período 1991-2001

	INGRESOS ALTOS		INGRESOS MEDIOS		BAJOS INGRESOS	
	OFERTA	ESTRATEGIAS	OFERTA	ESTRATEGIAS	OFERTA	ESTRATEGIAS
URBIO	Renovación urbana formato torres country Barrio Puerto Madero	Edades maduras o mayores, vivienda, segunda vivienda, estudio u oficina	Baja oferta y carencia de financiamiento accesible	Familia extensa, allegamiento	Planes IVC c/cooperativas y organizaciones sociales	Periferias internas urbanas, situación de calle, hoteles-pensión, conventillos
SUBURBIO	Barrios cerrados	Parejas jóvenes, búsqueda naturaleza, huida de la congestión de la Ciudad Central	Baja oferta y carencia de financiamiento accesible	Subdivisión terrenos, cuartos o viviendas "fondo de terreno"	Regularización dominial y mejoramiento de barrios Asentamientos planificados	Periferias internas urbanas, asentamientos planificados
PERIURBIO	Clubes de Campo, Boating Club y Clubes de Chacra y Megaemprendimientos	Tendencia a vivienda permanente de parejas jóvenes, búsqueda naturaleza, huida a la congestión e inseguridad	Baja oferta y carencia de financiamiento accesible			Asentamientos irregulares extremadamente precarios

Fuente: Abba, A. P., OUL-BAM, CIHaM/FADU/UBA.

GRÁFICO 2. Extensión y pasajeros/día de los modos guiados de transporte en Región Metropolitana de San Pablo (RMSP), Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y Aglomeración Gran Buenos Aires (AGBA) / Año 2010



Fuente: Elaboración propia compilando datos de distantes fuentes, Abba, A. P., OUL-BAM, CIHaM/FADU/UBA

reactivación de la actividad económica registrada a partir de 2003. Las tomas de tierra registradas a fines del 2010 y que continuaron en 2011, además de relacionarse con un año electoral, muestran las limitaciones de una configuración del transporte masivo para la creación de nuevos usos urbanos para la recepción de nuevos migrantes.

Los límites al crecimiento metropolitano: déficit de la movilidad masiva

En materia de movilidad en la Buenos Aires Metropolitana el transporte guiado viene perdiendo participación en la producción de viajes totales desde la década de los '70, debilitando de esta forma la columna vertebral de la movilidad masiva. Entre 1970 y 2006, según las estimaciones de Alberto Müller y Susana Kralich, los modos guiados pasaron del 12,3 al 8,7% y el modo automotor individual creció de 15,2 a 40,4 por ciento.

Esto tiene que ver con que se privilegiaron las inversiones, tanto públicas como privadas, en la red de autopistas disminuyendo la inversión en la red ferroviaria y de subtes. No se amplió ni renovó la red de ferrocarriles, antigua y con alto grado de obsolescencia (salvo un corto período post privatización), y la red de subte sólo se extendió en 15,9 km desde 1970, si se considera la red por túnel (prolongación de las líneas A, B y D existentes y la nueva Línea H) y 22,8 km si se incluye el Premetro que se desarrolla en superficie.

Sorprende observar la baja captación del modo guiado en Buenos Aires dada su importante extensión en el caso del ferrocarril urbano y suburbano, menor al 50% de la atracción que alcanzan en los casos de México y San Pablo con un desarrollo de la red muy inferior. El estado de obsolescencia por antigüedad de vías y material rodante, el bajo nivel de mantenimiento y la falta de reposición de unidades que salen de servicio así como de obras urbanísticas que eviten las interferencias (pasos bajo nivel, puentes o soterramiento) que dificultan elevar la frecuencia de los servicios pueden ser las razones de la baja contribución.

Esto constituye un motivo central para la actual situación de desbalance entre el sistema de movilidad y los usos del suelo en la BAM que fue pionera en materia de modos guiados, ubicándose a principios del siglo XX entre los países más avanzados en la materia. Una evidencia de la situación se exhibe

En materia de movilidad en la Buenos Aires Metropolitana el transporte guiado viene perdiendo participación en la producción de viajes totales desde la década de los '70, debilitando de esta forma la columna vertebral de la movilidad masiva.

comparando el atraso relativo de la BAM respecto de los casos ya citados de metrópolis comparables de América latina, ZMVM y RMSP, que desarrollan fuertemente la red de transporte guiado en el último tercio de siglo XX y prevén planes de expansión para captar la demanda futura sobre la red.

El Metro de San Pablo comenzó a operar en 1974 y tiene actualmente 69 km, 5 líneas y 60 estaciones y transporta 3,3 millones de pasajeros diarios. Se agrega a esto la Compañía Paulista de Trenes Metropolitanos (CPTM), desde 1992, con una extensión de 260 km y transportando 1,9 millones de pasajeros por día. Se prevé para el 2014 la unificación del Metro de San Pablo y la CPTM y que la red alcanzará 420 km y 68 nuevas estaciones, que utilizarán 6 millones de pasajeros al día.

El Metro en la Ciudad de México se inauguró en 1969 y cuenta actualmente con 201,4 km, 11 líneas y 175 estaciones transportando casi 3,9 millones diarios de pasajeros. Existe un número elevado de propuestas para ampliar el sistema del Metro que está a consideración de las autoridades. Cuenta además con dos líneas de ferrocarril, el llamado Ferrocarril Ligero (13 km) y el Ferrocarril Suburbano (27 km) utilizado por alrededor de 190 mil pasajeros diarios, y está proyectado la extensión del Ferrocarril Suburbano, Sistemas 2 y 3, en 52 km (con alternativas de ramales adicionales hasta 113 km) que incorporarían al servicio 570 mil pasajeros diarios.

Conclusiones

El análisis relacionado del transporte y los usos del suelo en la Buenos Aires Metropolitana permite identificar un subsistema diferenciable que conforman: la movilidad pública, los centros de empleo masivo y de consumo de bienes y servicio de tipo universal a cielo abierto y la localización residencial de sectores de estratos socioeconómicos medios y bajos. Y por otra parte que las deficiencias mencionadas en el transporte público, y especialmente del segmento guiado, ha perjudicado a este subsistema en las últimas cuatro décadas contribuyendo a agravar la situación de los sectores mas desprotegidos de la sociedad y sus posibilidades de acceso a suelo y vivienda que garantice la accesibilidad a las zonas con mas diversidad de empleo y de consumo de bienes y servicios.

Surge de estas conclusiones la necesidad de encontrar formas de coordinación interjurisdiccional que permitan desarrollar políticas públicas metropolitanas para la recuperación y ampliación de la oferta del sistema de transporte guiado que tendría enormes beneficios sociales:

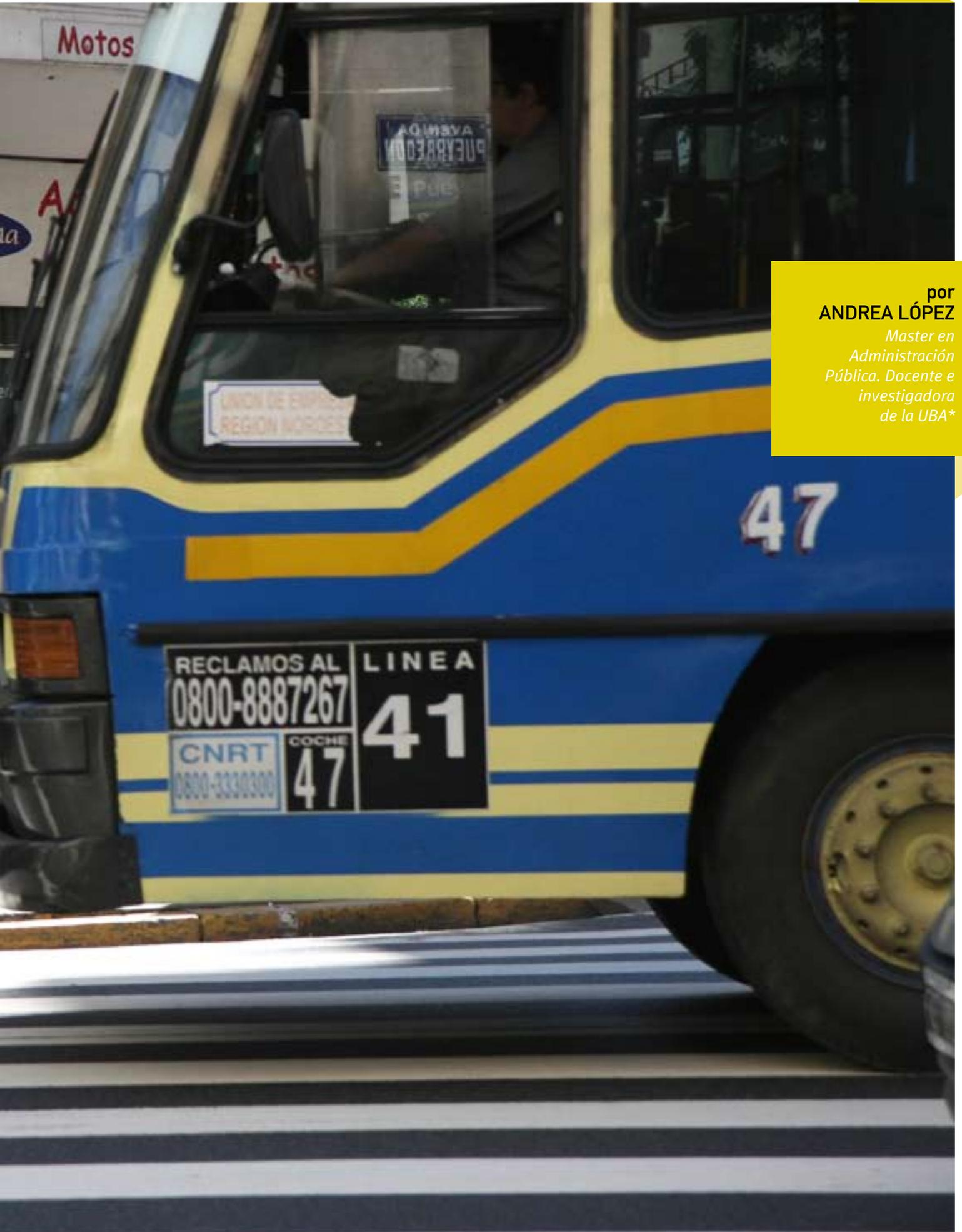
- Contribuiría a la densificación del suburbio y una mayor utilización de la infraestructura instalada y evitar las tendencias de periferización descontrolada que ocupa tierras de alta calificación agrícola.
- Atraería una mayor y más diversificada demanda de pasajeros que a su vez fortalecería los flujos de tipo irregular que surgen como alternativos a las carencias de movilidad a nivel local de la nueva periferia.
- Tendría un fuerte impacto beneficioso sobre los centros tradicionales a cielo abierto de oferta universal que debido a la disminución del volumen y la diversidad de la demanda se empobrecen en la diversidad y calidad de la oferta.

Tanto en México como en San Pablo, que enfrentan problemas semejantes, existen planes consensuados entre las jurisdicciones involucradas para la extensión de las redes tanto subterráneas como en superficie, con obras de interconexión que permitan un funcionamiento más integrado del conjunto. Este sería un tema muy importante a incluir en la agenda de los nuevos gobiernos de la ciudad, provincia y Nación a discutir en los próximos años, para elaborar políticas conjuntas que permitan superar las actuales limitaciones de la movilidad metropolitana.



REGULACIÓN Y CONTROL DEL TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS Y DE CARGAS

TRAS AÑOS DE AUSENCIA DE REGULACIÓN ESTATAL, ES INDISPENSABLE APLICAR NUEVAS REGLAS DE JUEGO PARA TERMINAR CON LOS BAJOS NIVELES DE RENDIMIENTO QUE TIENEN ACTUALMENTE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE, TANTO DE CARGA COMO DE PASAJEROS.



por
ANDREA LÓPEZ

*Master en
Administración
Pública. Docente e
investigadora
de la UBA**

E

l proceso de privatizaciones iniciado en la Argentina a fines de la década de los '80 no encuentra precedentes en el resto de América latina y el mundo, por su magnitud y el alcance de las transformaciones. En efecto, a partir de la sanción de la Ley de Reforma del Estado (ley 23.696/89), el traspaso al sector privado de la prestación de la totalidad de los servicios públicos domiciliarios (gas, electricidad, teléfonos, agua potable), del transporte aéreo, de los servicios postales, y de los servicios de transporte ferroviario de pasajeros y de carga, entre otros, fue la herramienta central de las políticas neoliberales para desterrar los criterios "públicos" y sociales que –desde mediados de la década de los '40– imperaron en la producción y provisión de estos servicios.

En la mayor parte de los casos, la estrategia privatizadora no fue acompañada de una estructura regulatoria capaz de recrear la institucionalidad necesaria para hacer frente a las nuevas condiciones de gestión de los servicios. La débil intervención del Poder Legislativo en la elaboración de las normas y el desajuste temporal entre el traspaso de los servicios, la creación de los marcos regulatorios y la puesta en funcionamiento de los denominados "entes reguladores", quebrantaron desde sus orígenes la legitimidad de la política de regulación y se convirtieron en uno de los condicionantes centrales para el ejercicio de la potestad controladora estatal.

Bajo esta lógica, la regulación y el control en el sector del transporte público de pasajeros, tanto

del modo ferroviario como del automotor, fue una de las más afectadas, tal como lo demuestra la cantidad y diversidad de organismos creados que, en muy corto plazo, fueron o bien disueltos, o fusionados, o reconfigurados, vulnerando cada vez más su autonomía y su fortalecimiento institucional. Todavía hoy, pese a haberse tomado importantes medidas para el sector desde el fin de la convertibilidad, los déficits en el control siguen gravitando en la agenda pública como una de las cuestiones socialmente problematizadas de mayor trascendencia, por lo que resulta oportuno tratar de reflexionar en torno a las continuidades, rupturas y perspectivas del esquema institucional y de funcionamiento de los organismos de regulación y control de los servicios públicos de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y carga del ámbito nacional.

Configuración de la institucionalidad regulatoria

Inicialmente, y a lo largo del período que abarca desde fines del año 1992 hasta mediados de 1994, para la regulación y el control del sector del transporte ferroviario de pasajeros y de cargas, privatizado bajo la modalidad de concesión, fueron creados por decretos del Poder Ejecutivo Nacional cuatro organismos: la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria (CNRF), la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (UCPRF), la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF) y el Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario (TATF). Por su parte, para el transporte automotor de pasajeros y de cargas se puso en funcionamiento la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CoNTA), creada también por decreto del PEN en el año 1993.

Como puede observarse, el esquema institucional diseñado en esta etapa planteaba una multiplicidad de organismos, separados de acuerdo con las diferentes modalidades de transporte y segmentados (salvo en el caso del transporte automotor) en función de las tareas regulatorias y las de control. Pero además de los "vacíos" reglamentarios, el problema central de este en-

La regulación y el control en el sector del transporte público de pasajeros, tanto del modo ferroviario como del automotor, fueron una de las más afectadas, tal como lo demuestra la cantidad y diversidad de organismos creados que, en muy corto plazo, fueron o bien disueltos, o fusionados, o reconfigurados, vulnerando cada vez más su autonomía y su fortalecimiento institucional.

tramado institucional quedaba reflejado en su total desarticulación y en la superposición de funciones y competencias.

Tal era el caso del sistema ferroviario, donde convivían diferentes instancias para el control de la seguridad (UCPRF y CNTF), o en lo referente a las funciones de arbitraje y de resolución de conflictos (CNRF y TATF). Asimismo, estos nuevos entes de carácter descentralizado, al tomar atribuciones de unidades preexistentes en la administración central (como las direcciones de Transporte Automotor y de Transporte Ferroviario) que no fueron re-estructuradas, duplicaron –en muchos casos– las funciones, profundizando el manejo desorganizado de un sector altamente complejo por la cantidad y diversidad de los operadores que atienden las distintas redes.

Hacia 1996, y pese al visible fracaso de las políticas de privatización y de ajuste fiscal, el gobierno del doctor Menem retomó dichas iniciativas a partir de la denominada “Segunda Reforma del Estado” (ley 24.629/96). En ese marco, el Poder Ejecutivo dispuso la fusión de la Comisión Nacional de Transporte Automotor y de la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario en la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT, decreto 660/96), organismo que asumiría las competencias, facultades, derechos y obligaciones de las entidades fusionadas. A su vez, se determinó la disolución del Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario, y posteriormente, se fijó la absorción de la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria.

En la práctica, y fundamentado en el criterio de concentrar las acciones de planificación del sistema de transporte en los niveles de decisión política, se produjo una división de tareas entre la Secretaría de Transporte, que asumió las funciones reguladoras, y el nuevo ente, que quedó acotado en las facultades de fiscalización y control, así como en la protección de los derechos de los usuarios. De esta manera, el estatuto aprobado para el organismo (decreto 1388/96) le atribuye como funciones sustantivas las de fiscalizar y controlar las actividades y servicios de las empresas de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y de carga, sujetos a la jurisdicción nacional, en materia de seguridad, calidad de servicio, programas de mantenimiento e inversiones y tarifas establecidas.

Para la etapa abierta desde 1992 hasta el año 2000, a la precariedad del esquema institucional se le agregaban importantes restricciones operativas y, fundamentalmente, la ausencia de voluntad política para encarar la regulación y el control de los servicios públicos privatizados.



Asimismo, el ente regulador está obligado a informar acerca de los derechos u obligaciones de usuarios y empresas; resolver los reclamos de usuarios u otras partes interesadas; controlar el funcionamiento de la Estación Terminal de Ómnibus de Retiro, y aplicar las sanciones previstas en la normativa y las penalidades fijadas en los contratos de concesión. En tanto, sólo se le otorgaron facultades de asistencia y asesoramiento a la Secretaría de Transporte para el dictado de reglamentos y aprobación de normas de carácter técnico y operativo, así como para el otorgamiento, suspensión y caducidad de permisos de explotación y para la fijación de los cuadros tarifarios.

La CNRT fue creada como organismo descentralizado bajo la órbita funcional del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (a partir del año 2000 pasó a depender del nuevo Ministerio de Infraestructura y Vivienda) y –de acuerdo con la normativa– su conducción debe estar a cargo de un directorio, cuyos miembros (cinco en total) son designados por el Poder Ejecutivo para un lapso de cinco años. Los directores están sujetos a las normas sobre incompatibilidad fijadas para los funcionarios públicos y se ha establecido –además– la prohibición, durante el ejercicio de su función y hasta dos años después de finalizado el mandato, de participar o tener intereses en las empresas reguladas. Deben poseer antecedentes técnicos y profesionales en la materia y sólo podrán ser removidos de sus cargos por acto fundado del PEN por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el estatuto de creación del organismo. Para su financiamiento, la comisión cuenta con

recursos propios, provenientes de la tasa de fiscalización del transporte automotor, del cobro de derechos, aranceles y multas, además de los fondos asignados por el Presupuesto Nacional. Durante sus primeros años de funcionamiento, las diferentes investigaciones realizadas coincidían en advertir importantes carencias no sólo de recursos económicos, a causa de los sucesivos recortes presupuestarios, sino también en el plantel del personal abocado al control de las empresas prestadoras, sobre todo en el caso del transporte ferroviario. Con una dotación de empleados sujetos –en su mayoría– al régimen de contratación temporaria, la unificación de las distintas agencias resultó en un deterioro del desempeño, al no haberse logrado fusionar la fiscalización de los distintos modos de transporte.

A la situación descrita se le sumaba un escaso número de delegaciones fuera de la Capital Federal (hasta el año 2000, sólo en la provincia de Salta), pese a que el alcance territorial de los controles abarca toda la red de caminos y vías del país. En otro orden de cuestiones, tampoco se pusieron en marcha los mecanismos de participación, ya que el organismo, si bien está facultado para convocar a audiencia pública en aquellos casos en que considere que algún acto de un prestador del servicio resulte violatorio de la normativa vigente, no había reglamentado la aplicación de esta instancia.

En síntesis, para la etapa abierta desde 1992 hasta el año 2000, a la precariedad del esquema institucional se le agregaban importantes restricciones operativas y, fundamentalmente, la ausencia de voluntad política para encarar la regulación y el control de los servicios públicos privatizados. Así lo demuestra el proceso de renegociación contractual –iniciado en 1997 a demanda de los operadores de los servicios ferroviarios metropolitanos y de cargas– donde los numerosos incumplimientos empresarios en materia de inversión, las deudas acumuladas por no pagar el canon correspondiente (en el caso del transporte ferroviario de carga) y las multas aplicadas por diversas infracciones, conceptos todos ellos que podrían haber dado lugar a la caída de las concesiones, no fueron tomados en cuenta. Por el contrario, los nuevos contratos, ratificados durante la gestión del presidente De la Rúa, fueron adaptados a las exigencias de los prestadores, convalidando la deuda empresaria y provocando el total abandono de las obras de mantenimiento y de la calidad del servicio.

La regulación y el control en la post-convertibilidad

Tras la crisis del 2001, la Ley de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” (ley N° 25.561/2002) trajo aparejados cambios decisivos en el plano macroeconómico, dando por finalizado el régimen de la convertibilidad, y abriendo un nuevo capítulo para los servicios públicos privatizados, por el cual se plantea una revisión general de todos los contratos. Dicha medida implicó la declaración de “emergencia” de la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros y de subterráneos del Área Metropolitana de Buenos Aires (decreto 2075/02), ordenando a los concesionarios presentar nuevos programas de mantenimiento, a la vez que anula los aumentos tarifarios pendientes de aplicación, suspende el régimen de sanciones hasta su reformulación y mantiene el pago de los subsidios, determinando su aplicación prioritaria a garantizar la seguridad pública.

A partir de esa fecha se viene llevando a cabo un proceso de renegociación de los contratos conducido por la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (Uniren), dependiente de los ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que todavía no ha culminado. Hasta el momento, se determinó la rescisión de los contratos de concesión de la ex línea metropolitana San Martín (en el año 2004) y Gral. Roca y Belgrano Sur (en el año 2007) a cargo de la empresa Transportes Metropolitanos S.A., y se firmaron acuerdos para el transporte ferroviario de cargas Ferrosur Roca S.A. (2008), Ferro Expreso Pampeano S.A. (2009) y Nuevo Central Argentino S.A. (2009). En tanto, sigue pendiente el nuevo acuerdo con el transporte automotor de pasajeros (129 empresas), con Metrovías S.A., con Ferrovías S.A., y con Trenes de Buenos Aires S.A.

En materia de regulación y control se mantiene la división de tareas entre la Secretaría de Transporte y la CNRT –dependientes en esta etapa del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios– y, como es de dominio público, las serias deficiencias en las condiciones de prestación de los servicios han vuelto a poner de manifiesto las problemáticas recurrentes de estas dependencias para ejercer sus competencias. En principio, cabe destacar que, en el año 2001, el Po-

der Ejecutivo Nacional dispuso la intervención de la CNRT, con el propósito de llevar a cabo “una profunda reestructuración” que permita al organismo garantizar el cumplimiento de las acciones “orientadas a alcanzar mejores estándares en materia de cobertura y de calidad de los servicios públicos de transporte” (decreto 454/2001). Sin embargo, pese a que se han sucedido seis interventores, todavía no se ha puesto en marcha ningún plan integral de reestructuración del organismo, más allá de acciones puntuales, y de los cambios normativos que –como señalaremos– todavía se encuentran en vías de implementación.

La falta de estabilidad y de autonomía en la conducción del organismo impide su fortalecimiento institucional y la efectiva resolución del deterioro operativo que arrastra la entidad. En este sentido, en el Presupuesto Nacional del año 2011 puede observarse que la CNRT tiene asignada la suma de 87.135.000 pesos, con un aporte del Tesoro Nacional del orden de los 39.528.000 pesos. Dicho monto resulta significativamente menor que el afectado para otros entes reguladores, como el caso del ENRE o el Enargas, pese a que el universo a controlar por la CNRT –250 empresas y 5 tipos de servicios diferentes (trenes de pasajeros y de cargas, subterráneos, y transporte automotor de pasajeros y de carga)– es mucho mayor.

En materia de personal, en el mismo presupuesto se registran 163 cargos de planta permanente, mientras que otros 150 empleados revisten en carácter de personal contratado. De ese total, de acuerdo con lo informado por la CNRT, la cantidad de personal que se desempeña en tareas de inspección es de 260 agentes, cifra que deviene insuficiente, del mismo modo que el número de inspecciones programadas por el organismo para cubrir el ámbito de la Capital Federal y el resto del país. Por ejemplo, para el año 2010, en el Presupuesto Nacional se cuentan como metas de inspección anuales, entre otras, 4 controles de calidad y de prestación de servicios para el transporte interurbano, 13 controles de infraestructura para el servicio de carga e interurbano de pasajeros, 12 fiscalizaciones para el control de la prestación efectiva de servicios declarados en el transporte interurbano, y 184 verificaciones de señalamiento, energía eléctrica y comunicaciones para los servicios metropolitano, de carga y el interurbano de pasajeros.

La nueva ley de reordenamiento ferroviario brinda la oportunidad para darle una resolución efectiva y viable al problema institucional que se advierte en la regulación y el control del transporte urbano de pasajeros y de carga.

Los déficits en el control repercuten en la potestad sancionadora del ente regulador, que todavía no cuenta con el régimen de penalidades previsto para la emergencia ferroviaria, y –a propósito de las acciones iniciadas para exigir el cobro de las multas impuestas– un informe realizado en 2009 por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) indica que, sobre un total de 872 ejecuciones fiscales iniciadas a partir del año 2001, al año 2007 el 77,29 por ciento aún no tiene sentencia, sólo 16,50% cuenta con una resolución y el 6,21% fue cancelado.

Por otra parte –y a diferencia de otros entes reguladores– la nueva normativa que habilita un conjunto de herramientas para la participación ciudadana (decreto 1172/2003), como los reglamentos para las “Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos”, para la convocatoria a audiencias públicas, y para la “Elaboración Participativa de Normas”, tampoco ha sido implementada en el ámbito de la CNRT, obedeciendo, probablemente, a la ausencia de funcionamiento del directorio del organismo que, como señaláramos, todavía continúa intervenido.

Finalmente, la sanción de la ley de reordenamiento de la actividad ferroviaria (ley 26.352), en el año 2008, plantea ciertas incertidumbres en torno al futuro de la CNRT. Dicha norma, que postula la creación de dos sociedades del Estado –la “Administración de Infraestructuras Ferroviarias” y la “Operadora Ferroviaria”– bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal, establece en su artículo 15 que dicho ministerio “encomendará a la CNRT o al organismo que la reemplace” competencias de control y fiscalización muy similares a las impuestas en la actualidad por la normativa de creación del ente regulador. No obstante, y como disposiciones transitorias, el Poder Ejecutivo Nacional podrá realizar las “ajustes necesarios” (art. 17) en dichas competencias, dando lugar a diferentes alternativas que podrían o bien aumentar las funciones del ente, o bien acotarlas, o bien disponer su disolución y la creación de un nuevo organismo. Sin embargo, hasta el momento, sigue postergándose una definición que podría ser clave para revertir la precariedad institucional de la comisión.

Conclusiones

Las consideraciones planteadas en este sintético recorrido permiten observar que las debilidades históricas de la CNRT no han sido subsanadas. Las limitaciones de esta política pública, destinada al control de aspectos tan centrales como son las condiciones de puntualidad, seguridad, mantenimiento, infraestructura, etc. –y las justificadas razones de las numerosas quejas y reclamos de los pasajeros del transporte público ante estas deficiencias–, opacan la importancia de ciertas iniciativas que, como la recuperación de la potestad planificadora y empresaria del Estado, la rescisión de contratos por graves incumplimientos, el subsidio tarifario, o la implementación del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE), constituyen claros signos de ruptura con las medidas impuestas al sector desde la década de los '90.

Asimismo, la nueva ley de reordenamiento ferroviario brinda la oportunidad para darle una resolución efectiva y viable al problema institucional que se advierte en la regulación y el control del transporte urbano de pasajeros y de carga. En la toma de decisiones acerca de la recreación del ente de control no puede quedar al margen el Congreso de la Nación, ni los aportes de las asociaciones de usuarios, de los representantes gremiales, ni de las entidades que nuclean a los técnicos y profesionales de los distintos sectores involucrados. Caso contrario, será muy difícil aplicar nuevas reglas de juego que restauren la capacidad de conducción estatal y rescaten a estos servicios públicos de los bajos niveles de rendimiento con los que seguimos conviviendo.

vocesenelfenix.com