

El país que queremos

Principios, estrategia y agenda para alcanzar una Argentina mejor

Sergio Berensztein, Horacio Rodríguez Larreta, Federico Sturzenegger (compiladores)

Contribuciones de los especialistas

Transporte: vías para un desarrollo equitativo y sustentable

Roberto D. Agosta,*

Departamento Transporte de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires; Universidad Católica Argentina; Universidad Torcuato Di Tella

Acerca del debate respecto del transporte y el desarrollo económico

Las funciones de los sistemas de transporte y de las inversiones asociadas a ellos son aspectos de la problemática del desarrollo económico sobre los que se plantean discusiones profundas y en las que parece asistirse a un conflicto entre visiones diferentes del mundo. Probablemente ello se deba, como tantas otras veces, a la falta de una correcta explicitación de los supuestos subyacentes, en este caso referentes a los dos momentos del proceso de generación de valor económico en los cuales el transporte posee vital importancia.

Si observamos que el sector transporte participa en más de un 5% en la formación del producto bruto interno y en un porcentaje similar en el empleo, que constituye un 40% de la inversión en infraestructura y que posee sustanciales efectos “hacia atrás”, no puede sorprendernos que este debate sea también producto de la puja entre los intereses sectoriales de proveedores, constructores, concesionarios, representantes

* El autor se ha beneficiado de los conocimientos de una multiplicidad de colegas a través de sus reflexiones y prolíficos trabajos. Entre ellos corresponde nombrar a José Ante, José Barbero, Patricia Brennan, Juan Manuel Campana, Jorge Kohon, Guillermo Krantzer, Juan Pablo Martínez, Eugenio Negre, Martín Orduna y Martín Sgut. Algunos de ellos, además, han tenido la amabilidad de revisar y comentar borradores anteriores, aunque naturalmente, a ninguno puede hacerse responsable de las ideas aquí perpetradas.

sindicales, políticos locales y nacionales, administradores públicos, consultores y académicos.

Para complicarlo aún más, el transporte posee una fortísima presencia en el imaginario colectivo, producto tal vez de la sensación de bienestar que parece evocar de por sí en los seres humanos la posibilidad de trasladarse, unida a la identificación de la infraestructura de transporte (la más presente en la mente de las personas debido a su ubicuidad) con el capital común de la sociedad, el crecimiento de la economía e inclusive la soberanía del Estado.

Si excluimos su empleo como instrumento de política económica en un sentido general, distribuyendo el ingreso, generando empleo y promoviendo la inversión pública, cuyas ventajas comparativas respecto de otras herramientas habrá que evaluar cuidadosamente, el transporte como tal posee objetivos políticos, sociales y económicos.

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 u otro tipo de amenazas y, por supuesto, la defensa nacional, en la cual el sistema de transporte ha poseído históricamente un papel protagónico.

Los objetivos sociales incluyen la provisión de accesibilidad pública, generalmente por medio de la infraestructura vial (vía pública), coadyuvante a la generación de cohesión social y complemento necesario del sistema de seguridad pública, y la preservación de lo que se ha denominado “equidad espacial”, en el sentido de proveer movilidad básica para todos los habitantes como garantía de una efectiva igualdad de oportunidades.

Aunque debería resultar obvio, y antes de discutir la visión estrictamente económica del transporte, es imprescindible aclarar que estos objetivos políticos y sociales deben alcanzarse empleando las alternativas tecnológicas que impliquen los menores costos totales para la economía en su conjunto, poniendo bajo riguroso análisis las soluciones *a priori*, a menudo impulsadas por grupos de interés particulares.

Desde el punto de vista económico, el transporte es producto de la actividad espacialmente diversificada que hace que los bienes y el trabajo humano posean diferenciales de valor en función de su localización.

Las decisiones en transporte

Respecto de la toma de decisiones sobre transporte pueden distinguirse dos momentos. Un primer momento en el cual el sistema de transporte es necesario para el desarrollo de una actividad económica que no existe (podría decirse que el transporte “tira” en el sentido de que viene “por delante” de la actividad) y un segundo momento en el cual el mejoramiento del sistema de transporte reduce el costo de la cadena logística de las actividades existentes contribuyendo a su competitividad (el transporte “empuja”). Buena parte de los debates respecto del transporte (ferrocarril *versus* carretera, redes de autopistas, extensiones de líneas de subterráneo, entre otros) pueden explicarse por el hecho de que uno de los interlocutores está mirando el problema parado en el primer momento y el otro en el segundo.

Es claro que el desarrollo económico requiere de sistemas de transporte eficientes y adecuados, aunque como señalara Hans Heymann hace treinta años en un artículo clásico, “Objetivos del transporte”: “Parece estar muy generalizada la creencia en que el transporte tiene algo de mágico, que reviste fundamental importancia para una sociedad en crecimiento y que obra como catalizador del desarrollo”.

Al poner énfasis en el primer momento a menudo se da por sentado que la existencia de redes de transporte es condición previa esencial, o inclusive de por sí suficiente para lograr el desarrollo económico, sin tener en consideración el resto de las condiciones objetivas necesarias para que una actividad económica pueda llevarse a cabo efectivamente.

No hay duda de que el desarrollo económico de una región requiere inversiones en transporte que le provean accesibilidad. Por otra parte, es conocido el hecho de que un punto de gran accesibilidad configura a su vez, un punto de atracción locacional para la actividad comercial.

La experiencia indica que la expansión de la capacidad de transporte es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo, el cual requiere, además, de la existencia de condiciones objetivas que posibiliten las actividades productivas. Estas condiciones incluyen no sólo el acceso a los servicios básicos y la adecuada disponibilidad de recursos naturales y humanos, sino también la existencia de las estructuras administrativas, sociales, educativas y jurídicas y de algún grado de espíritu empresarial innovador que, en conjunto, configuran las dimensiones de la denominada “propensión a crecer” de una nación, sin las cuales no existe monto alguno de inversión en transporte capaz de crear dinamismo en la economía.

Siendo un proyecto la mínima unidad de decisión sobre un problema, deben considerarse como proyectos únicos todas las inversiones necesarias para la puesta en producción, incluidas aquellas correspondientes al sistema de transporte. Este análisis, efectuado adecuadamente con los costos de oportunidad aplicables a la economía en su conjunto debería conducir naturalmente a la justificación (o no) de las inversiones en transporte.

Transporte y desarrollo

Con frecuencia se sostiene la noción de que el transporte constituye parte de una suerte de “equipamiento social básico” que posibilita la actividad productiva y que, además, posee sobre ella un significativo efecto multiplicador. El núcleo de verdad que existe en esta convicción radica en que una vez provistas las condiciones de infraestructura básicas, el sector privado puede llegar a detectar oportunidades de negocio que no resultaban evidentes para los planificadores y que podrían terminar justificando las mejoras en infraestructura realizadas. Sin embargo, la generalización de este razonamiento presenta grandes riesgos, en especial porque al carecerse de procedimientos confiables para evaluar con objetividad el monto “óptimo” de inversiones en infraestructura de transporte que debe hacer una economía, predomina la tendencia a la sobreinversión a costa de recursos que se sustraen a otros sectores que suelen poseer grandes necesidades y también ofrecen efectos multiplicadores, como la educación o la salud pública. A ello debemos sumar las posteriores necesidades de mantenimiento de la propia infraestructura construida

que sustraerán aún más recursos a aquellos mismos sectores y que en caso de no efectuarse terminan constituyendo un círculo vicioso sobre los propios beneficios esperados de las obras.

Albert Hirschman sostenía que los planificadores del desarrollo han considerado tradicionalmente al transporte como un campo “seguro” de inversiones, aun cuando su rentabilidad *a posteriori* casi nunca es evaluada y si lo es, raramente se analiza con total objetividad.

Quienes presentan el debate desde la perspectiva única del segundo momento argumentan, en cambio, que las inversiones en transporte se deben justificar exclusivamente sobre la base de las reducciones de costos en la cadena logística de las actividades existentes y su crecimiento “razonablemente” previsible, mejorando su competitividad (eventualmente internacional si se trata de bienes transables), “empujando” por lo tanto el proceso de crecimiento económico.

Es natural que los sostenedores más destacados de esta perspectiva sean, además, los más preocupados defensores del equilibrio fiscal y la reducción del gasto público. Como consecuencia de ello, rápidamente su conducta práctica distingue entre *hard dollars*, es decir, aquellos que se deben destinar a las inversiones y al mantenimiento de los sistemas de transporte, y *soft dollars*, aquellos correspondientes a los ahorros de costos de operación de vehículos, tiempo de inmovilización de la carga, tiempo de las personas, por ejemplo. Como las inversiones ya han sido realizadas (frecuentemente con financiamiento blando de organismos multilaterales), ante las recurrentes y conocidas crisis fiscales que obligan a destinar recursos a otros fines más urgentes (a veces, dramáticamente más urgentes), de inmediato sufren recortes los dólares duros que debieron de haber sido destinados a mantenimiento.

Como consecuencia de estas políticas tienden a empeorar las condiciones de conservación de los sistemas de transporte, lo que impide buena parte del incremento en el excedente de los consumidores supuesto *ex ante* y esteriliza las propias inversiones efectuadas, no porque los proyectos fueran malos en sí mismos sino porque fueron implementados inadecuadamente durante su vida útil.

Si suponemos un buen diseño de base de los proyectos, estas crisis de financiamiento no deberían suceder más que debido a fallas en los sistemas de apropiación de parte de los ahorros en los costos de transporte. Las principales causas de estas fallas son mecanismos fiscales de impuestos indirectos (por ejemplo, los de los combustibles) inadecuados o ineficientes; largas tradiciones de evasión fiscal de los impuestos directos; sistemas tarifarios mal diseñados que poseen incentivos inadecuados o insuficientes, y sistemas institucionales sectoriales débiles y/o incompetentes en la asignación de recursos públicos¹.

Los críticos de esta perspectiva la responsabilizan de favorecer consistentemente las inversiones en las áreas ya desarrolladas, únicas en las cuales resulta posible estimar beneficios por ahorros de costos de transporte razonablemente “seguros”, en el lenguaje de Hirschman, a costa de postergar indefinidamente la provisión de infraestructura básica en las regiones más postergadas, además de ignorar los efectos de largo plazo de la infraestructura de transporte en la conformación del territorio.

En verdad, ambas perspectivas no son irreconciliables, aunque no puede negarse que la adhesión a uno u otro enfoque está condicionada por nuestro conocimiento respecto de las condiciones objetivas requeridas para el desarrollo de una nueva actividad económica.

En la dinámica del desarrollo de la infraestructura de transporte argentina pueden observarse rastros de ambos enfoques, desde la épica construcción de los ferrocarriles hasta la fallida extensión de la línea E de subterráneos en Buenos Aires, y es por ello que, con el telón de fondo de estas dos perspectivas, igualmente valiosas si se las sabe combinar de manera adecuada, describiremos brevemente la problemática del sistema de transporte interurbano argentino y el del Área Metropolitana de Buenos Aires para luego desarrollar los que podrían ser los puntos centrales de una agenda para el sector.

¹ Véase Agosta, Roberto, “Acerca de lo económico y lo financiero en la evaluación de proyectos viales”, XIV Congreso de Vialidad y Tránsito, Buenos Aires, 2005.

El sistema de transporte argentino

En 1853 la Argentina ocupada era poco más que dos corredores que vinculaban Buenos Aires con Cuyo (Río Cuarto, San Luis, Mendoza, San Juan) y el Alto Perú (Córdoba, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy, Tarija), los antiguos asentamientos ubicados sobre los ríos Paraná y Uruguay, y seis fortines al sur del río Salado, entre ellos Carmen de Patagones, al que se accedía exclusivamente por vía marítima.

Buena parte de los ferrocarriles fueron trazados en medio de esa nada -ese “océano” que era la pampa que se representaba Sarmiento en el *Facundo*- pero sobre la base de posibilidades de explotación económica ciertas en un país fuertemente integrado al sistema económico mundial, sacando ventaja en algunos casos de los subsidios cruzados de las tierras adyacentes que se daban en explotación a las propias compañías ferroviarias.

Entre 1890 y 1914 la longitud de las líneas ferroviarias creció a razón de mil kilómetros por año para brindar accesibilidad a incommensurables extensiones antes desérticas y posibilitar la puesta en producción de la Pampa Húmeda, así como el surgimiento y desarrollo de muchas de las poblaciones que configuraron la estructura territorial básica de la Argentina del siglo XX².

En la década de 1930 el automotor ya era una realidad tecnológica e incipientemente económica y la implantación de los fondos específicos a los combustibles permitió el surgimiento de una red de caminos orientada primero sobre los corredores ferroviarios más importantes que vinculaban los centros urbanos de mayor relevancia para posteriormente ir completando su conectividad y llegar a constituir un verdadero factor de accesibilidad para todo el país.

El desarrollo vial argentino también representó una empresa enorme, cuya consecución le correspondió esencialmente a la generación de la segunda mitad del

² La red ferroviaria argentina alcanzó su máxima longitud de 44 mil kilómetros en 1952. En 1990 la red en operaciones poseía 34 mil kilómetros (60% en trocha ancha, 8% en trocha media y 32% en trocha angosta).

siglo XX, que encontró diez mil kilómetros de pavimento en 1960, los duplicó durante esa década, cuando madura la estructura básica de la red, para incrementarlos un 30% en los años de 1970 y otro 10% en cada una de las décadas de 1980 y de 1990³.

El sistema vial argentino transporta más del 90% de las cargas del país y prácticamente el 100% del tráfico de pasajeros medido en viajes de personas. El 4% de la red (25% de la red nacional) se encuentra concesionado por peaje y es por donde se moviliza el 65% del tránsito total.

El transporte automotor de cargas funciona de manera completamente desregulada. De acuerdo con el Registro Único de Transporte Automotor de Cargas (RUTA), existirían unos 320 mil vehículos agrupados en 117 mil empresas, el 86% de las cuales sería propietaria de entre uno a cinco camiones, habiéndose consolidado algunas pocas empresas importantes que tienden a poseer las características del operador logístico. Se detectan en el sistema ciertos cuellos de botella estacionales en el caso del transporte de granos.

El transporte automotor de pasajeros fue virtualmente liberalizado sobre los principales corredores en 1992. Este proceso condujo a la sobreinversión, la sobreoferta y el quebranto de numerosas empresas tradicionales que vieron caer drásticamente sus coeficientes de ocupación. En 2002 se cierra la entrada de nuevos operadores sin introducir regulaciones tarifarias adecuadas, lo que favoreció la concentración por compra de las empresas quebradas o de los permisos caducados, 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 con picos y

³ La Argentina posee una red principal de 230 mil kilómetros de longitud, los cuales se encuentran bajo jurisdicción nacional (17%) y provincial (83%). A esta cifra deben adicionarse 400 mil kilómetros de caminos de la red provincial terciaria y una extensa pero no cuantificada red de caminos vecinales y municipales. Un tercio de la red principal se encuentra pavimentado. El 85% del total posee tránsito muy bajos, inferiores a los 500 vehículos por día. Del 15% restante, apenas un 2% posee más de 4.500 vehículos por día, la cuarta parte de los cuales ya cuenta con calzadas múltiples divididas y el resto podría ser objeto de obras de ampliación de capacidad justificadas por la congestión y los beneficios derivados de incrementar la seguridad vial. Menos del 4% de la red posee banquetas pavimentadas. Los tránsitos intensos se encuentran fuertemente concentrados en corredores específicos y en los accesos a grandes ciudades.

valles temporarios. En la década de 1990 se produce una aparente reversión de la tendencia que puede estar encontrando una nueva situación de régimen en torno a los 20 o 25 millones de toneladas. El sistema es operado por cuatro empresas privadas (Ferroexpreso Pampeano, Nuevo Central Argentino, América Latina Logística y Ferrosur Roca) y una que se encuentra en manos de un sindicato (Belgrano Cargas), aparentemente en proceso de ser participada por inversores privados nacionales y extranjeros. Entre 1990 y 2004 los concesionarios privados duplicaron las toneladas transportadas, alcanzando los 22 millones de toneladas monto que supera el pico de 1983, cuando las mismas líneas habían transportado 17 millones de toneladas. El Ferrocarril Belgrano, en cambio, transportó en 2004 la cuarta parte de lo transportado en 1983 bajo la gestión de Ferrocarriles Argentinos.

El transporte interurbano de pasajeros por ferrocarril fue virtualmente discontinuado luego de las reformas de la década de 1990, salvo el caso de servicios específicos prestados por algunas provincias. En ese momento hacía más de un cuarto de siglo que apenas representaba entre el 3 y el 5% del tráfico total. La actual administración ha hecho algunos movimientos para reinstaurar servicios de pasajeros sin impacto significativo en el tráfico.

El sistema de transporte terrestre se complementa con un conjunto de puertos y aeropuertos que sustentan la navegación fluvial, marítima y aerocomercial.

El sistema portuario moviliza la totalidad de los 130 millones de toneladas que exporta el país, dos terceras partes por los puertos privados de la ribera del río Paraná entre Rosario y Santa Fe, y el resto básicamente por los puertos de Quequén y Bahía Blanca. Asimismo, los puertos argentinos movilizan 1,2 millones de TEU (unidad de medida que equivale a un contenedor de 20 pies), el 90% de ellos en Buenos Aires y Dock Sud y casi todo el resto a través de puertos patagónicos en virtud de la existencia de ventajas fiscales. Según los especialistas, el sistema ha ido evolucionando empujado por la congestión de la década de 1980 debido al embargo a la Unión Soviética que arrastró un importante crecimiento de nuestras exportaciones de granos, y a principios de los noventa por el explosivo aumento del tráfico de contenedores.

En la actualidad el sistema se encuentra esencialmente en manos privadas y ha experimentado importantes mejoras que removieron numerosos cuellos de botella sobre el lado “agua”, aunque persisten algunos en los accesos terrestres y en el calado de la vía navegable del 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, conformada por una red de vuelos de etapas muy prolongadas operables con aviones de gran capacidad y compartida por empresas aéreas de primer nivel mundial; la de servicios domésticos, limitada a las rutas internas del territorio nacional, protegido de la competencia de empresas extranjeras, y la de conexiones con países limítrofes que se comporta comercialmente como el área internacional con múltiples y fuertes competidores, mientras que operativamente responde a las pautas de los servicios domésticos. Estos últimos han sido tradicionalmente poco significativos pero se encuentran en franco crecimiento. La industria ha sufrido de manera muy particular los efectos de la crisis de 2001 y de los sucesos del 11 de septiembre, aunque en la actualidad el aumento de la demanda de viajes internos hace que en cabotaje se esté trabajando con coeficientes de ocupación muy elevados.

El sistema aeroportuario posee problemas estructurales difíciles de solucionar vinculados a la excesiva cantidad de aeropuertos abiertos al tráfico civil que hace que la mayoría cuente con muy poco movimiento y se incrementen los costos de mantenimiento y de operación⁴. Existe además un conflicto no resuelto entre el Estado y el concesionario principal por el pago del canon. Recientemente se ha puesto de manifiesto la problemática asociada a la seguridad aeroportuaria, aunque en el caso de éstos y otros servicios prestados por la Fuerza Aérea existe una severa crisis de financiamiento.

⁴ El Sistema Nacional de Aeropuertos posee 53 terminales aéreas aptas para servicios permanentes con aviones a propulsión. Existen otros aeropuertos no incluidos en ese sistema, como los de Goya, Olavarría, Roque Sáenz Peña y Conlara, además de bases aéreas de las Fuerzas Armadas. En la actualidad, 36 aeropuertos cuentan con servicios aerocomerciales regulares internos y siete con servicios internacionales; 28 son administrados por una empresa privada concesionaria del Estado Nacional y los restantes están a cargo de concesionarios provinciales o son administrados por entidades públicas.

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

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

Los resultados iniciales de las reformas se manifestaron en 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 de los servicios produjo en líneas generales una tendencia hacia la baja de los precios y el nivel de actividad del sector creció considerablemente en casi todos sus 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, en virtud de que un único operador estatal se desdobló en una decena de operadores de cargas y pasajeros que en conjunto redujeron dramáticamente la cantidad de empleados de 90 mil a 17 mil, problema cuyo manejo constituyó uno de los aspectos más controversiales de la política de privatizaciones.

A partir de mediados de la década de 1990 todo el proceso comienza a mostrar síntomas de crisis como consecuencia de la sostenida recesión, la cual impactó fuertemente en la caída de la demanda de transporte.

Sin embargo, la crisis reconoce también causas intrínsecas al diseño y la implementación de las reformas, como la falta de formación de cuadros técnicos, la debilidad institucional para el planeamiento y la formulación de políticas, la existencia de un marco normativo endeble, cuyas reformas no acompañaron adecuadamente los cambios, la politización de los entes de control, la insuficiencia de fuentes de financiamiento para el mantenimiento, reposición y ampliación de

capacidad, y la falta de compromiso de la dirigencia política con el proceso de transformación.

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, triplicando en un primer momento los costos de los insumos importados y las deudas contraídas en el exterior con tarifas mantenidas fijas en pesos.

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, como compensación de los impactos de reducciones de tarifas a los concesionarios de peaje o de desequilibrios debidos a la devaluación en el subterráneo y 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 que configuran con ella una unidad funcional. Es una de las mayores áreas urbanas de América Latina, centro de la vida administrativa, económica, industrial y social de la Argentina, en la que habita un tercio de la población del país.

El Gran Buenos Aires es el área con más desigualdad y pobreza de la Argentina y posee requerimientos de inversión en infraestructura (en particular, de transporte) insatisfechos, que agudizan sus diseconomías de concentración y crean condiciones muy desfavorables para los sectores de menores ingresos.

La estructura territorial de la región se desarrolló a partir del Área Central de Buenos Aires y de un conjunto de asentamientos originalmente de características agrícolas en torno a ella (como Flores, Belgrano, Quilmes, San Fernando, Pilar y Luján). El advenimiento del ferrocarril a fines del siglo XIX vinculó estos asentamientos con un sistema de transporte radial que indujo el poblamiento lineal continuo de los principales corredores de transporte, acompañados luego por la red vial principal urbana de avenidas y después de autopistas.

Así, hoy en día, Buenos Aires cuenta con un sistema de transporte de gran riqueza aunque desarticulado, conformado por una red de siete subsistemas de ferrocarriles con 840 kilómetros de longitud, una red de subterráneos de 47 kilómetros de extensión en cinco líneas y un ubicuo sistema de transporte público automotor configurado por buses (colectivos) correspondientes a las jurisdicciones nacional, provincial y municipal en más de trescientas rutas con una extensión de 25 mil kilómetros y una flota de 15 mil unidades, operado por 182 empresas privadas. El sistema de transporte público colectivo se encuentra complementado por unos 40 mil taxis, seis mil remises y 600 vehículos de oferta libre (vans y minibuses).

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

Tanto el ferrocarril como el subterráneo sufrieron una notable expansión de su tráfico luego de su concesionamiento a principios de los noventa, duplicando en pocos años la cantidad de pasajeros transportados. Buena parte de ese crecimiento se realizó a expensas de la demanda dirigida al sistema de buses, cuya utilización acentuó la caída sistemática que venía sufriendo, lo que coadyuvó a profundizar la crisis del subsector

y puso de manifiesto las condiciones de concurrencia entre ambos modos. Por otra parte, el costo operativo total de los servicios ferroviarios (tarifa más subsidios) se redujo sustancialmente⁵.

La crisis de 2001 brindó el contexto adecuado para la introducción de subsidios al sistema automotor y la restitución de los mismos a varios ferrocarriles que habían dejado de recibirlos, justificados en todos los casos sobre la base de la inviabilidad de producir en aquel momento nuevos incrementos en las tarifas, difíciles de soportar por una población muy empobrecida⁶. Estos subsidios, financiados básicamente a partir del fondo del gasoil, poseen una estructura altamente distorsiva 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 contribuye a acentuar la concentración empresarial sin favorecer mejoras en la calidad del servicio en las áreas de menores ingresos. Un estudio efectuado por el Banco Mundial en 2003 indica que los errores de inclusión (porcentaje de beneficiarios no pertenecientes a la población de menores ingresos) alcanzan al 60% en los colectivos y el ferrocarril, y casi al 75% en el subterráneo.

Como uno de los aspectos agravantes de la crisis, no puede dejar de mencionarse la problemática que suscita la siempre irresuelta cuestión de la dispersión de organismos y la superposición de jurisdicciones entre la Nación (Secretaría de Transporte, Comisión Nacional de Regulación del Transporte, Órgano de Control de Concesiones Viales, Administración General de Puertos, entre otros), la Ciudad de Buenos Aires (Dirección de Transporte y Tránsito, Secretaría de Hacienda, Autopistas Urbanas, Subterráneos 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.

⁵ En 1986 alcanzaba a 1,5 dólares por pasajero, en 1996 se redujo a 76 centavos, y en 2003, luego de la devaluación, se encontraba en alrededor de 36 centavos.

⁶ Las tarifas se encuentran en valores constantes a niveles similares a los de 1995, aunque el sector empresarial sostiene que se halla inmerso en una grave crisis de financiamiento debida al crecimiento superior al promedio de los precios de sus principales insumos. En 2001, antes de la crisis, las tarifas en términos reales eran entre un 20% y un 30% superiores a las actuales, producto de sucesivos aumentos producidos entre 1997 y 2000.

Cuestiones centrales para la construcción de una agenda

Los condicionantes y requerimientos de la estructura territorial

Nuestro país se caracteriza por su bajísima densidad poblacional. Más de una tercera parte de sus habitantes se encuentra concentrada en el Área Metropolitana de Buenos Aires (13 millones), existen dos núcleos urbanos de poco más de un millón (Rosario y Córdoba) y sólo tres que superan el medio millón (Mendoza, La Plata y Tucumán), la mayor parte de ellos separados por distancias importantes.

Esta configuración determina dos características de relevancia que poseen los flujos de personas dentro de la Argentina: por un lado su altísima concentración en la forma de movimientos urbanos y suburbanos en una megalópolis de 350 kilómetros de longitud que puede concebirse entre San Martín-San Lorenzo y La Plata, que en conjunto moviliza probablemente casi 30 millones de viajes por día; por otro, la limitación de la existencia de flujos interurbanos importantes, que favorece la utilización de los modos de transporte menos masivos, como el ómnibus y el avión.

El relativamente pequeño tamaño de los centros urbanos del interior unido al limitado ingreso *per capita* determinan la existencia de una red de aeropuertos subutilizada que podría ser redimensionada para alcanzar condiciones de mayor eficiencia.

Esta concentración de población se encuentra correlacionada con la del tráfico de manufacturas en contenedores en el área de Buenos Aires.

Hasta el momento, la Argentina posee un número limitado de producciones de gran volumen fuertemente concentradas y demandantes de transporte a distancias en las cuales el ferrocarril tiene claras ventajas comparativas frente al camión. Los granos, única producción masiva del país, se encuentran en franco crecimiento, pero por razones naturales se han localizado tradicionalmente a distancias de transporte inferiores a los 400 kilómetros debido a la configuración de la Pampa Húmeda y sus puertos interoceánicos (Rosario, Buenos Aires, Quequén y Bahía Blanca), limitando

el papel del ferrocarril en este tráfico. El reciente corrimiento de la frontera agrícola favorece la posición competitiva del ferrocarril, al incrementar, por ejemplo, la viabilidad comercial del Ferrocarril Belgrano Cargas, hasta ahora claramente subutilizado.

Estos hechos, basados en la propia geografía económica del país, explican en buena medida la partición modal, cuya estructura no ha variado de manera sustancial desde hace cerca de medio siglo debido a que sólo una parte del total del transporte de cargas es efectivamente susceptible de elección modal. Parece posible afirmar que una porción mayoritaria del tráfico automotor no sería derivable al ferrocarril aplicando esquemas tarifarios representativos de las estructuras de costos de transporte, aun teniendo en cuenta el costo económico de utilización de la infraestructura vial, a causa del tipo de producto, la distancia y las características de los pares origen/destino atendidos. Asimismo, la carga que utiliza el medio 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.

Las posibles modificaciones de la estructura territorial del país

¿Puede modificarse sustentablemente la desequilibrada estructura territorial argentina por medio de inversiones en transporte? ¿Es razonable adelantar inversiones en infraestructura de transporte en áreas que en el presente no generan tráfico, en razón de sus eventuales o previsibles posibilidades futuras?

La infraestructura de transporte debe integrar en forma fluida todo el territorio nacional, brindarle accesibilidad y estructurarlo de la manera más equilibrada posible sobre la base de la existencia de las condiciones básicas necesarias para el crecimiento económico. En esta concepción, 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 de los sistemas.

La sustentabilidad del sistema posee cuatro facetas fundamentales: la económica (el valor económico generado por el sistema frente al valor económico consumido por el

mismo), la financiera (posibilidad de apropiar parte del valor generado a la cobertura de sus costos de capital y de operación), la ambiental (tanto en relación con las generaciones actuales como con las futuras) y la social (la distribución socialmente aceptable del ingreso que genera).

Uno de los aspectos centrales en este ámbito es el de la fijación de la población en áreas rurales y en las pequeñas ciudades del interior que requiere la existencia de nuevas oportunidades de realización personal para los habitantes, provistas ya sea a través de actividades económicas sustentables en sí mismas o bien producto de subsidios intersectoriales e interregionales. El uso de este último tipo de herramienta debe considerarse con extremo cuidado, ya que además de resultar económicamente subóptima y de presentar una larga historia de fracasos en nuestro país, podría 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 por lo menos niveles básicos de accesibilidad a todas las poblaciones del territorio nacional, mientras que niveles de accesibilidad superiores al básico deberían justificarse sólo sobre la base del análisis integral de las inversiones involucradas.

El desarrollo de la red vial nacional ha hecho mucho en este sentido, al proveer accesibilidad permanente a centenares de centros urbanos, aun admitiendo que en algunos casos esto pueda haberse efectuado con estándares superiores a los mínimos indispensables y en otros se hayan dejado 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 durante la década de 1990. Las estructuras regulatorias y de control fueron débiles desde su propia creación y no se prestó adecuada atención a la formación de recursos humanos, abandonando inclusive iniciativas de formación de posgrado que poseían tradiciones cincuentenarias. Todo ello, sumado a la crisis general que padece la administración pública, hace que nos encontremos en el

presente en una situación crítica en la que resulta imposible pensar en desarrollar propuestas para el sistema de transporte sin encarar simultáneamente reformas institucionales profundas.

El nuevo sistema institucional debería garantizar:

- La conducción del sector de manera unificada para encarar los problemas de manera sistémica a través de todos los modos y medios de transporte.
- La eficaz ejecución de las funciones de establecimiento de políticas, identificación, formulación y evaluación de proyectos, desarrollo de planes y programas de acción y de sus correspondientes cuerpos regulatorios, y preparación y control del presupuesto del Estado.
- El control de los prestadores de servicios y de infraestructura.
- La reducción de las oportunidades para la existencia de corrupción y clientelismo.

El eje central del diseño de las nuevas estructuras institucionales debe ser la distinción absoluta entre el ámbito correspondiente a la fijación de políticas y marcos regulatorios y el ámbito del control y la supervisión del sistema.

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, pudiendo implicar, por ejemplo, nueva normativa, acciones redistributivas, proyectos de inversión, empleo de fondos públicos, nuevas formas de intervención del sector privado e interacción con organismos multilaterales de crédito. El análisis, la elaboración y el control de estos planes debe efectuarse con la máxima independencia y aptitud técnica, sin que existan razones para que se vean afectados por decisiones políticas, cuya verdadera finalidad muchas veces es la de crear o garantizar privilegios o prebendas indebidas.

Por otra parte ha sido tradicional la segregación jurisdiccional entre la infraestructura y el transporte, la primera a cargo de una secretaría “de Obras Públicas” separada de la “de Transporte”. Como resultado de ello, las decisiones de infraestructura del modo vial que mueve el 90% del tráfico terrestre se toman ignorando la política establecida para el sector transporte en general.

Una nueva Secretaría de Transporte debería tener bajo su esfera la totalidad del sistema de transporte (tanto los servicios como la infraestructura vial, ferroviaria, portuaria, aeroportuaria y de vías navegables) y poseer la capacidad técnica para asumir la responsabilidad de los estudios que requiere la fijación de políticas y las medidas de gobierno necesarias para llevarlas a cabo, y en particular para la formulación y evaluación de proyectos de inversión. Debe crearse además un sistema para la diseminación de la información tanto administrativa como técnica que transparente la gestión, permita monitorear el funcionamiento del sistema y favorezca la realización de tareas de investigación y desarrollo en todos los ámbitos.

Fuera de la Secretaría debería crearse por ley una 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. Sería un organismo independiente del manejo político de la Nación; sus principales funcionarios serían nombrados por períodos no renovables y seleccionados por medio de concursos públicos con participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, con remuneraciones de mercado para similares responsabilidades y sometidos a un estricto código de ética con implicancias penales y patrimoniales.

La Superintendencia de Transporte concentraría las funciones de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte no relativas al transporte metropolitano, del Órgano de Regulación de los Servicios Nacionales Aeroportuarios y de toda otra dependencia de control de servicios e infraestructura de transporte, y se financiaría por medio de alícuotas porcentuales de todas las transacciones del sector (tarifas, peajes, entre otras), independientes del presupuesto del Estado, aunque sujetas a sus mecanismos de control y auditoría.

Uno de los primeros temas de esta nueva agenda institucional debe ser la renaturalización de los mecanismos de financiamiento del sector y su adecuada orientación estratégica.

Esta nueva Secretaría de Transporte carece de funciones respecto del sistema de transporte urbano, se transfieren a la jurisdicción local los servicios de transporte de la

Ciudad de Buenos Aires y se crea una Agencia Metropolitana de Transporte que toma a su cargo, en una primera etapa, las actuales funciones de la Secretaría en lo referente a los sistemas de transporte automotor y ferroviario de pasajeros que exceden el ámbito de la Ciudad, para sumar luego al conjunto de las jurisdicciones concernidas en el transporte del Área Metropolitana, conformándose finalmente un auténtico órgano planificador, coordinador y regulador a nivel regional.

Lineamientos de una agenda para el sector transporte

Vialidad y transporte automotor

La cuestión del financiamiento vial

Como sucede en la mayoría de los países, excepto para tráficos muy específicos, la Argentina depende para su movilidad del sistema carretero, el cual resulta esencial, tanto para asegurar la competitividad de sus productos, como para proveer accesibilidad a todo el territorio nacional. En consecuencia, el problema de su financiamiento constituye el eje central de la sustentabilidad de buena parte del sistema de transporte nacional.

Durante los cincuenta años anteriores a 1990, la política de financiamiento vial se basó en la existencia de impuestos específicos sobre los combustibles, los cuales fueron desvirtuándose progresivamente: la proporción destinada al sector vial pasó del 96% en 1960 al 10% en 1990, insuficiente para atender siquiera las necesidades de mantenimiento rutinario del sistema.

En la década de 1990 se encara una serie de reformas “de primera generación” consistentes en la eliminación de los fondos específicos, el concesionamiento por peaje de diez mil kilómetros de red vial nacional con un tránsito medio promedio del orden de 3.500 vehículos por día y la instauración de nuevas modalidades de mantenimiento contratado, algunas de ellas con financiamiento del Banco Mundial. En el Área Metropolitana de Buenos Aires se concesionaron los cuatro principales accesos -que poseen tránsitos superiores a los 200 mil vehículos diarios- y la Avenida General Paz, sobre todos los cuales se produjeron importantes inversiones.

Puede decirse que existe consenso en la efectividad de estas reformas dado el sensible mejoramiento experimentado en los estándares del sistema y en que los ahorros de costos de transporte que se produjeron han excedido lo pagado por los usuarios en concepto de peaje. Sin embargo, el sistema se adicionó a los varios tributos que pagan los usuarios del transporte automotor y los combustibles se convirtieron en una fuente de recursos con propósitos fiscales múltiples (como el sistema previsional, obras hidráulicas, transporte público y obras viales). Por otra parte, comparaciones internacionales indicarían que es posible que las mismas mejoras pudieran haberse financiado con menores tasas de peaje.

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: originalmente el 80% de lo recaudado se destinaba a vialidad y el resto a financiar parte de los subsidios ferroviarios; esta proporción fue cayendo progresivamente, y pasó a emplearse para subsidiar al transporte automotor de pasajeros, que nunca antes había recibido subsidios específicos, y para generar excepciones al pago de peaje en los corredores nacionales, por lo que en la actualidad apenas el 50% del fondo se destina a vialidad⁷.

Las redes provinciales se financian básicamente a través de un fondo vial conformado por el 14% del impuesto a las naftas y por magras asignaciones presupuestarias de las provincias, complementados en algunos casos por aportes provenientes de préstamos

⁷ En 2004, el fondo recaudó 1.740 millones de pesos, de los cuales se destinaron 860 al sistema vial. A estos recursos deben adicionarse los peajes (170 millones de pesos del nuevo sistema de concesiones reformulado en 2003 y 35 millones de pesos de los dos corredores remanentes del sistema anterior), totalizando unos 1.100 millones de pesos anuales (sin contar la Red de Accesos a Buenos Aires), complementados por aportes de la Tesorería General de la Nación y fondos provenientes del financiamiento externo. Nótese que los ingresos de los concesionarios en los corredores de la red vial nacional de primera generación fueron en 1998 de alrededor de 350 millones de pesos, incluyendo subsidios y compensaciones (alrededor del 55% del total).

internacionales. La sustitución del consumo de nafta por gasoil y especialmente por gas natural comprimido⁸ ha generado una constante caída de estos recursos.

Los caminos vecinales y municipales cuentan, en teoría, con financiamiento de tasas específicas cobradas directamente por los municipios, pero éstas son en general direccionadas hacia otras áreas de inversión, originando desde hace muchos años el deterioro generalizado de esta red, compuesta en su mayoría por caminos de tierra en el interior del país.

El sistema de peajes “de segunda generación” implantado en 2003 en los corredores viales, circunscribe el papel del sector privado a la recaudación y el mantenimiento rutinario, mientras el sector público retoma la responsabilidad por la ejecución de las obras de rehabilitación de la red. El sistema no posee incentivos internos adecuados para conservar la red en el mediano plazo, lo que genera, además, potenciales conflictos con los futuros contratistas de las obras de rehabilitación y mantenimiento.

Por otra parte, diversos estudios indican que las estrategias de mantenimiento adoptadas pueden conducir a resultados subóptimos por tratarse de programas de rehabilitación y mantenimiento concebidos sobre la base de proyectos con vidas útiles excesivamente cortas que requieren intervenciones frecuentes, las cuales pueden satisfacer requerimientos financieros de corto plazo pero comprometen la sustentabilidad de la red y la materialización de los beneficios al usuario que persiguen dichas intervenciones.

La sustentabilidad financiera del sistema vial requiere de la instrumentación de un sistema mixto basado en un esquema de peaje que posea incentivos para la preservación del patrimonio vial en el largo plazo en todos aquellos tramos en los que resulte económicamente viable, y un sistema de impuestos a los combustibles adecuadamente diseñado que provea un flujo básico de ingresos que garantice las condiciones de mantenimiento en el sistema de bajo tránsito, tanto en la red nacional como en las provinciales.

Queda abierta la discusión política respecto del criterio de tarificación a adoptar para

⁸ El consumo de naftas se redujo un 40% entre 1994 y 2004 y el de GNC se triplicó en el mismo período.

la fijación de las tasas de peajes. Puede pensarse en un criterio de estricta equidad espacial, en el cual se pague lo mismo por kilómetro recorrido en todo el país, en un criterio de equidad fiscal que permita recaudar en cada tramo lo estrictamente necesario para afrontar los gastos que el mismo demanda, o en un criterio de maximización de la recaudación total del sistema sacando ventaja de las situaciones de mayor inelasticidad de la demanda (Ramsay). En los casos urbanos resulta claro que deberían aplicarse criterios de tarificación variable que permitan internalizar los costos de congestión del sistema y contribuir a mitigarlos. Las nuevas tecnologías de detección de vehículos y de procesamiento de información permiten hacer practicable esquemas de cobro que resultarían imposibles de implementar de otra forma.

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. Para ello, el sistema vial debe concebirse como una única red de infraestructura de transporte jerarquizada con sus componentes vinculados en serie, de forma tal que la falla en uno de ellos implica la falla del conjunto del sistema. Los caminos terciarios y la red de caminos municipales poseen una importancia vital para casi todas las provincias argentinas, cuya economía se basa esencialmente en el complejo agroindustrial y ganadero.

Para la materialización de este programa es necesario desarrollar marcos regulatorios eficientes, tanto para la obra pública como para los sistemas concesionados, 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 y garanticen las posibilidades de control estatal al menor costo posible.

A los efectos de consolidar la participación del sector privado, las relaciones contractuales deben poseer incentivos que permitan alinear los objetivos de las empresas con los de la sociedad, favoreciendo esquemas de operación de largo plazo adecuadamente regulados y controlados. En este sentido, debe estimularse el incipiente desarrollo de una industria conformada por empresas de gestión vial especializadas en la explotación, operación y conservación de carreteras.

Las cuestiones institucionales específicas

Es imprescindible diseñar una institución vial altamente profesionalizada que posea la capacidad de implementar la política vial de la Nación con la suficiente autonomía técnica como para poder constituirse en un organismo rector con funciones básicas de planificación vial y plena responsabilidad jurídica sobre toda la red vial nacional. Este organismo deberá:

- Eliminar la superposición de funciones entre la Dirección Nacional de Vialidad y el Órgano de Control de Concesiones Viales, reorganizar globalmente el sector y consolidar funciones dispersas, superpuestas y redundantes.
- Constituir una estructura pequeña, ágil y altamente profesionalizada, capaz de supervisar la tarea de concesionarios, constructores y proyectistas, y garantizar la calidad tanto de las obras como de los proyectos.
- Desarrollar un sistema de información integral para la red vial con sus correspondientes mecanismos de actualización que permita generar la información necesaria para el proceso de planificación.
- Asumir la responsabilidad de la formación de recursos humanos en todos los niveles (gerencial, profesional, técnico y operativo) y para los ámbitos público y privado.
- Liderar la investigación y el desarrollo en tecnología vial atendiendo a la resolución de problemáticas locales y a la introducción de nuevas tecnologías y materiales al desarrollo de la normativa técnica que rige la actividades del sector.

Una estrategia para el sector vial y el transporte automotor

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. Las acciones a encarar en el sistema deben obedecer a un plan que aborde la problemática vial de manera global sin distinción de jurisdicciones ni de tipo de redes, contemplar la satisfacción de las demandas que plantean la producción, el comercio, la industria, el desarrollo urbano, el desarrollo

regional y la integración territorial con una visión de mediano y largo plazo, y garantizar la eficiencia en la asignación presupuestaria.

Un plan de esta naturaleza articula los recursos destinados a cada componente del sistema, desde las calzadas naturales hasta las autopistas, y busca una sustentabilidad adecuada que no sólo permita modernizar, ampliar y mejorar el sistema, sino que contemple, además, las necesidades de corto, mediano y largo plazo requeridas para su conservación patrimonial.

Las líneas estratégicas básicas del plan podrían sintetizarse en:

- Atender prioritariamente el mantenimiento y la rehabilitación de la red actual, tanto pavimentada como no pavimentada, con el objetivo de llevarla a una situación estacionaria, en la cual los recursos para su conservación sean previsibles y suficientes y se garantice el equipamiento de seguridad básico.
- Completar la conectividad de la red de transitabilidad permanente (pavimentada y no pavimentada) con el criterio de garantizar de manera progresiva el acceso a mayor cantidad de poblaciones.
- 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, intersecciones, rectificación de curvas, rotondas, intercambiadores, iluminación, rehabilitación y ensanche de puentes y obras de arte y duplicación de calzada en tramos donde el nivel de tráfico y/o las condiciones de seguridad lo aconsejen.
- Remover los numerosos cuellos de botella puntuales del sistema, intersecciones peligrosas, cruces con la red ferroviaria activa, cruces de áreas urbanas, accesos a poblaciones y puertos, etcétera.
- Mejorar las redes no pavimentadas, incluyendo segmentos importantes en jurisdicción provincial y municipal, garantizar el tránsito permanente y asegurar los recursos para su conservación, ya que en el presente la mala condición general

de las calzadas naturales incrementa sustancialmente los costos de transporte y resta competitividad a ciertos productos primarios.

En el sistema de transporte automotor debe garantizarse la libre competencia, tanto en las cargas como en los pasajeros. En este último caso, deben respetarse las condiciones del servicio público y definirse vinculaciones específicas de interés social que puedan ser objeto de subsidios explícitos tendientes a garantizar la movilidad de la mayor cantidad posible de población a lo largo de todo el territorio nacional.

La agenda para el sistema ferroviario

La nueva política ferroviaria

Dentro de la actividad ferroviaria se distinguen los segmentos correspondientes a las cargas, los pasajeros suburbanos y los pasajeros interurbanos. Así fueron concebidos en el momento de su concesionamiento, cuando se estructuró el tratamiento de cada uno de ellos con criterios claramente diferenciados: las cargas, sobre la base de la concurrencia en el mercado; los pasajeros suburbanos con fuertes regulaciones tarifarias, subsidios o cánones de explotación e inversiones a cargo del Estado, y los servicios de pasajeros interurbanos, discontinuados en su gran mayoría, con excepción de los prestados por algunas provincias.

La administración asumida en 2003 no ha modificado de manera significativa la política ferroviaria de cargas, excepto por la intención manifiesta de que el Estado adquiriera un mayor protagonismo en las inversiones en infraestructura originalmente a cargo de los concesionarios y que fueron objeto de graves incumplimientos respecto de los compromisos contractuales.

La renegociación de estos contratos 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.

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 de equipos adicionales. No obstante, el hecho de que resten 15 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.

El Ferrocarril Belgrano Cargas, en el presente muy deteriorado, posee sin embargo en la actualidad un significativo potencial debido a la expansión de la frontera de la soja, y todo indica que podría ser objeto de importantes inversiones privadas si fuera posible crear adecuadas condiciones de gobernabilidad de la empresa a los eventuales inversores.

Después de 1992 los servicios de pasajeros interurbanos quedaron circunscriptos esencialmente a los prestados por la provincia de Buenos Aires. El Corredor Buenos Aires-Mar del Plata transporta más de la mitad de los pasajeros interurbanos que utilizan el ferrocarril. En 2003 el gobierno anunció una política de relanzamiento de servicios de pasajeros interurbanos y comenzó a prestarlos en algunos corredores por medio de acuerdos efectuados con operadores específicos. Estos servicios poseen tiempos de viaje muy superiores a los del automotor y tarifas muy bajas que probablemente no alcancen a cubrir el 50% de los costos operativos directos. Debe señalarse, por lo tanto, que un sustantivo incremento de los tráficos ferroviarios de pasajeros sólo sería sostenible con fuertes déficits operativos e importantes inversiones en vía, señalamiento y pasos a nivel y a distinto nivel más allá de las necesarias para la red de cargas, a los efectos de posibilitar velocidades de circulación adecuadas en condiciones seguras. Crecimientos aún superiores de este tráfico seguramente requerirán inversiones mucho más elevadas para compatibilizarlo con el tráfico de cargas y de pasajeros suburbanos.

Una estrategia sustentable para el ferrocarril

La concepción básica para los tres mercados ferroviarios 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 éstas con los puertos y los países vecinos.
- Concentrar los servicios de pasajeros interurbanos prioritariamente en el mejoramiento del corredor Rosario-Buenos Aires/Buenos Aires-Mar del Plata, que podría ser objeto de inversiones selectivas especialmente en vía, señalamiento, pasos a nivel y a distinto nivel. De forma progresiva, y a medida que el tráfico lo justifique, el corredor podría recibir mejoras en la infraestructura hacia Córdoba y Tucumán.
- Evaluar cuidadosamente la pertinencia de otros servicios de pasajeros como servicios de interés social, su necesidad de financiamiento frente a la alternativa de ómnibus, y finalmente desarrollar una campaña de información pública que esclarezca con objetividad las ventajas y desventajas de cada opción y su impacto concreto en las finanzas públicas.
- Sostener e incrementar la calidad de los servicios suburbanos del Área Metropolitana de Buenos Aires desarrollando para los mismos un programa de inversiones de mediano plazo y estudiando la incorporación progresiva de nuevos servicios regionales a distancias algo superiores a los cien kilómetros que pueden satisfacer las demandas producidas por su expansión. Estos servicios deberán desarrollarse con la tecnología adecuada y aprovechando las ventajas que brinda la ubicación favorable de las estaciones ferroviarias en las ciudades servidas.

Los instrumentos básicos para la materialización de esta política serían:

- Renegociación de los contratos de cargas manteniendo la continuidad del actual esquema complementado con las inversiones públicas selectivas que resulten justificables.

- Apertura de la participación a operadores privados para la prestación de servicios en el corredor Rosario-Buenos Aires/Buenos Aires-Mar del Plata, apuntando a que el mismo resulte financieramente sustentable.
- Apertura de la participación a operadores privados del Ferrocarril Belgrano Cargas aprovechando las actuales condiciones macroeconómicas.
- Establecimiento de contratos de concesión de servicios de pasajeros para aquellos de interés social que faciliten la contabilización de los resultados de la explotación.
- Renegociación de los contratos de los ferrocarriles suburbanos, revisión y eventual relicitación de las concesiones que presenten graves incumplimientos, y extensión de su ámbito geográfico hasta alcanzar localidades periféricas de gran dinámica poblacional.
- Modernización y simplificación del marco institucional y regulatorio y dotación de los organismos adecuados de regulación, gestión y control de las estructuras técnicas profesionales.

La agenda para el sistema fluviomarítimo

El sistema fluviomarítimo requiere de la actuación 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, 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, de modo de permitir la libre circulación y el libre posicionamiento de contenedores a los efectos de reducir los costos de alquiler y aumentar la disponibilidad de los mismos.

La modernización del sistema aduanero, al favorecer su informatización y la capacitación y jerarquización de su personal conjuntamente con una profunda revisión

de la normativa, debería eliminar restricciones a los trasbordos y reducir costos y demoras que se encuentran por encima de los estándares internacionales.

El desarrollo de los aspectos generales señalados permite identificar los siguientes elementos para establecer una agenda de actuación:

- Puertos y vías navegables
 - Resolución de los problemas de acceso terrestre particularmente graves en Buenos Aires, Dock Sur, Bahía Blanca y Rosario. En todos los casos, el planeamiento urbano debe incluir como una componente esencial la resolución y la facilitación de la logística y la accesibilidad portuaria.
 - Preservación de los terrenos del Puerto de Buenos Aires y sus áreas circundantes para su empleo en equipamiento logístico, controlando e impidiendo la proliferación de asentamientos y de iniciativas inmobiliarias que bloqueen su desarrollo.
 - Desarrollo de zonas de actividades logísticas que posibilitarían la ruptura de cargas en los puertos y mejorarían el aprovechamiento de la infraestructura portuaria a través de su equipamiento y especialización.
 - Profundización y mantenimiento a 36 pies de la vía navegable hasta San Martín-San Lorenzo, de manera de evitar el desaprovechamiento de la flota de exportación de granos y subproductos, así como el encarecimiento de los fletes. Diversos estudios señalan que esta profundidad constituye un óptimo compromiso entre las inversiones, los costos de mantenimiento de la vía y los ahorros de costos de transporte.
 - Profundización y mantenimiento a 36 pies de los accesos a Puerto Nuevo, Dock Sud y La Plata, empleando eficientemente los recursos de que dispone la Administración General de Puertos.
 - Completamiento de la navegabilidad de la hidrovía Paraguay-Paraná a través de su dragado y mejoramiento del balizamiento del sistema.

- 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 los estándares de seguridad portuaria y marítima, determinantes para el mantenimiento de rutas internacionales en razón de los hechos del 11 de septiembre de 2001.
- Transporte internacional y de cabotaje
 - Estudio de la eliminación de las restricciones a la libre contratación de fletes entre países del Mercosur, actualmente regidos por acuerdos bilaterales que impiden el acceso de terceras banderas, y de la remoción de las restricciones al acceso de banderas extranjeras en el transporte de cabotaje, dado que en la situación actual el alto costo de la incorporación de unidades restringe las posibilidades de expansión de la oferta de transporte por agua dentro del país.

La agenda para 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 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 se plantea el análisis de una línea estratégica general de apertura de los mercados de cabotaje e internacionales a la inversión extranjera, limitando los subsidios estrictamente 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 y garantizar el éxito de un proceso gradual de traspaso al ámbito civil de los servicios que presta la Fuerza Aérea. Deberán, además, evaluarse mejoras específicas de operatividad que requieran la incorporación de equipamiento.

La agenda para el transporte metropolitano de Buenos Aires

El transporte urbano constituye un correlato esencial de las políticas de uso del suelo en las ciudades, a las cuales a su vez favorece, constituyendo círculos que pueden tener características de virtuosos o de viciosos, según su orientación básica. Es imposible desarrollar una agenda para el transporte metropolitano 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 económica, ambiental y financieramente, y permitan, por otra parte, resolver los gravísimos problemas de exclusión e inseguridad.

La filosofía básica de una política urbanística de este tipo puede sintetizarse estableciendo la necesidad de favorecer e inducir 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, si bien resultaron positivas respecto de muchos aspectos del sistema de transporte urbano, 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.

Sobre la base de un realineamiento concertado de las políticas urbanas de todas las jurisdicciones metropolitanas, el sistema de transporte de Buenos Aires debe estructurarse siguiendo los roles que les 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 al descongestionamiento del micro y macrocentro, ampliando la malla de red sobre los mismos, 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, conceptualmente para flujos fuera de las horas pico y fuera de los corredores principales.

En el caso del transporte ferroviario debe actuarse con energía en la solución de la interferencia vial-ferroviaria por medio de obras viales localizadas o de viaductos y 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 transbordo, etcétera.

Para el transporte automotor público de pasajeros, este esquema requiere del desarrollo de un programa de reestructuración de la red sobre la base de corredores troncales y servicios alimentadores que permita eliminar la sobreoferta y coadyuvar a reestablecer las condiciones de rentabilidad empresarial.

Debe estudiarse la problemática del subsidio al transporte urbano como compensador de externalidades y los subsidios actuales deben reemplazarse progresivamente por

subsidios específicos a la demanda focalizados en la población realmente necesitada, complementados eventualmente con esquemas del tipo “vale transporte” para la población trabajadora activa. Estos sistemas, aun con sus dificultades, presentan sustanciales ventajas en términos de contabilización y efectividad.

La cuestión institucional y jurisdiccional debe abordarse a través de la constitución de una Agencia de Transporte Metropolitano que configuraría el organismo central del sistema de transporte de la Región para la jurisdicción nacional y, por adhesión voluntaria de las jurisdicciones, el organismo planificador, orientador y proveedor de asistencia técnica y de financiamiento para todas ellas⁹. Dentro de la agenda de la Agencia deberá encontrarse la implementación de un sistema de boleto combinado multimodal para toda el Área Metropolitana.

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 se ha señalado que 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.

En este capítulo se han establecido los lineamientos básicos de una agenda de acciones para el sistema de transporte que garantice equidad y sustentabilidad. Para ello, se procuró mantener el 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

⁹ Véase Grupo de Estudios Metropolitanos, “Estudio y proyecto para la institucionalización del Ente Coordinador del Transporte Metropolitano”, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, diciembre de 2004.

vista que el transporte es, en muchos casos, un bien público esencial para garantizar la cohesión social, la estabilidad política y la seguridad urbana al posibilitar un acceso más equitativo a oportunidades económicas, 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 ha implicado proponer la utilización de múltiples instrumentos, la iniciativa privada y los esfuerzos de planificación por parte de un sector público diferente al actual, el cobro de tarifas y peajes y el empleo de tributos específicos y de subsidios a la demanda, el empleo de la carretera y del ferrocarril, del transporte público y privado, sin sostener la existencia de mecanismos automáticos, sino procurando garantizar incentivos bien orientados y una necesariamente correcta administración de las políticas públicas.