

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 towards the right. 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 póbrosimo 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.*