

### Resumen

#### *Transporte Interurbano*

El sector transporte ha sufrido desde siempre una considerable fragmentación institucional. Se requiere materializar un Plan Director para el Transporte Interurbano, que tendrá las siguientes pautas básicas.

- a) La red vial, que puede considerarse completada en su configuración básica, será recuperada y ampliada allí donde la demanda lo justifique. Se requiere definir una priorización clara, referida a la implementación de pasos fronterizos y uniones fijas. Se propenderá a la gradual internalización de los costos de infraestructura vial.
- b) El transporte por ómnibus debe ser objeto de una nueva regulación, que podrá ser acompañada por modalidades no reguladas.
- c) El transporte ferroviario interurbano deberá desarrollar sus potencialidades en cargas y pasajeros de alta densidad; ello involucra al Estado, como financiador y coejecutor.
- d) El desarrollo del sistema portuario y de las vías navegables será objeto de una política conjunta entre Estado y sector privado, y se concentrará en la facilitación del comercio exterior, recurriendo donde sea necesario a un régimen de servicio público.
- e) Se apuntará al desarrollo de una flota mercante de bandera local.
- f) El transporte aéreo, dadas las características del mercado de cabotaje, será objeto de una regulación flexible, que permita asegurar niveles básicos de servicio en un conjunto prioritario de rutas. El sistema aeroportuario deberá acompañar esta política.

#### *Transporte metropolitano*

La gestión en la Región Metropolitana de Buenos Aires requiere instrumentos acordes con la complejidad de la problemática actual y futura, organizados en un Plan Director. Se requiere instrumentar medidas que permitan potenciar el transporte público y disuadir el uso del auto particular. Las políticas tarifarias juegan en este sentido un papel central, pero no único. El autotransporte público constituye una herramienta esencial; se requiere avanzar en tal sentido hacia una reforma regulatoria, que brinde a la autoridad concedente una mayor iniciativa en el diseño del servicio, a partir de una base informativa aceptada y eficaz. Los medios guiados deben ser objeto de recuperación y fortalecimiento, allí donde los niveles de demanda lo justifiquen. Las expansiones de la infraestructura deben ser cuidadosamente evaluadas. La creación de una entidad metropolitana para el transporte es una instancia importante, en cuya conformación se deberá avanzar en forma sostenida y realista.

### Consideraciones iniciales

Es superfluo destacar la importancia estratégica del transporte. Baste recordar que es proveedor de prestaciones esenciales para virtualmente todas las actividades económicas y sociales; al mismo tiempo, le son propias economías de escala o alcance relevantes, lo que implica considerables barreras a la entrada en determinados segmentos y la conformación de prestaciones monopólicas, en particular en lo referido a infraestructura. Por otra parte, los activos involucrados presentan alta

duración y especialización. Se requiere en consecuencia constituir instancias de carácter estratégico, aptas para viabilizar un desarrollo armónico, asignando a cada modo el rol que más conviene para el conjunto de la sociedad; y éste es un cometido indelegable del Estado. Ello deberá contemplar en forma central los aspectos energéticos (al ser el transporte uno de los principales consumidores) y ambientales.

El sector ha sufrido en la Argentina, desde siempre, una considerable fragmentación institucional y organizativa. Ello ha impedido desarrollar políticas orgánicas eficaces; los escasos ensayos de planificación fueron sistemáticamente truncados. La gestión se ha caracterizado por una atención permanente a temáticas puntuales, con frecuencia desde ópticas ajenas a la lógica sectorial, y sobre todo por presión de urgencias coyunturales o intereses particulares; ello se ha visto típicamente reflejado en la ausencia de políticas orientadas a la asignación intermodal, al desarrollo racional de las redes, a la evaluación cuidadosa de proyectos, etc.

Este contexto es particularmente relevante, dado que el involucramiento estatal ha sido siempre considerable, sea por las atribuciones regulatorias correspondientes, sea por la participación en el financiamiento y operación de diversos segmentos/actividades. Como consecuencia de esto último, por otro lado, el sector ha sido impactado profundamente por las reformas regulatorias neoliberales emprendidas en la década del '90, que han acentuado más aún la fragmentación, al ingresar en la escena un nutrido número de nuevos actores, junto con la generalizada retirada del Estado en las actividades de regulación y planificación, y la consolidación de un rol pasivo, que ha dejado el destino del sector al arbitrio de aquéllos<sup>1</sup>.

Este trabajo delinea un conjunto de tópicos que se considera deben formar parte de un plan de acción para el transporte en la Argentina. No pretende desde ya ser exhaustivo, habida cuenta de la complejidad de la temática y las importantes carencias de información que subsisten hoy día. Sus enunciados serán entonces más de carácter cualitativo que cuantitativo. Se tratará inicialmente el transporte interurbano; luego se hará referencia al transporte metropolitano de Buenos Aires, por su envergadura y la naturaleza de las decisiones de inversión y gestión que el mismo requiere. Allí donde sea posible, se presentarán estimaciones de requerimientos de recursos de inversión.

---

<sup>1</sup> Como producto de este cuadro, vale señalar como ejemplo que resulta más viable hoy día acometer la expansión de la red de subterráneos de Buenos Aires que concretar una adecuada reestructuración de su sistema de transporte automotor metropolitano.

## **Transporte Interurbano**

El transporte interurbano de cargas y pasajeros presenta hoy día una marcada preferencia por el modo automotor. En lo referente a pasajeros, cerca del 50% de los pasajeros-km corresponde al automóvil particular, algo más del 40% al ómnibus, y algo más del 5% al avión; el ferrocarril, tras el pronunciado recorte de servicios operado en 1992, mantiene una participación marginal. En lo referente a cargas, la participación del automotor ronda el 90%; el ferrocarril, y en menor medida el modo fluvio-marítimo, comprenden el resto<sup>2</sup>. En el transporte del comercio exterior, como sería de esperar la gran mayoría de los tráficos corresponde al medio fluvio-marítimo; el automotor participa solamente en intercambios con países fronterizos, con cerca del 7% del tonelaje.

Como es sabido, los distintos modos de transporte responden a organizaciones y lógicas institucionales muy disímiles, tanto en lo que atañe a la conformación empresaria como a las relaciones entre infraestructura y movilidad. En la Argentina, predomina la separación empresarial y organizativa entre estos dos últimos rubros, con excepción del ferrocarril, donde los operadores son responsables de la infraestructura. Coexisten así emprendimientos de pequeño porte (típicamente, transportistas individuales por camión) con empresas constituidas como grandes unidades (como es el caso del transporte aéreo, y en menor grado del ferrocarril, los operadores portuarios y el automotor de pasajeros).

El ferrocarril ha sido el mayor protagonista de las reformas neoliberales de los '90, al pasar de un único emprendimiento estatal a más de 20 unidades empresarias, mayormente privadas; contribuyó a ello, además, su pésimo desempeño en la década anterior. Pero esta política ha estado presente en virtualmente todas las actividades del sector (con la no menor excepción del transporte automotor de cargas, que ya se encontraba desregulado y privatizado con anterioridad). La provisión de infraestructura del transporte se encuentra privatizada en grado importante por concesión; el principal rol del Estado en este rubro es el mantenimiento y ampliación de la red vial no concesionada (que comprende cerca del 75% de la red pavimentada y la totalidad de la no pavimentada) y de la operación de diversos puertos y aeropuertos no concesionados (en manos de administraciones provinciales). En lo que atañe a operadores de movilidad, algunos estados provinciales conservan una modesta participación en el ferrocarril. Por otra parte, el Estado se ha visto crecientemente involucrado en el otorgamiento de subsidios y en la gestión de recursos por fondos fiduciarios, a partir de 1999, pero más fuertemente luego de la crisis de 2001-2.

---

<sup>2</sup> Datos estimados para 199 por Müller, A "Reforma y privatización en el sector transporte: Reseña y balance preliminar" –Revista Desarrollo Económico - N° 173 – 2004.

Sólo un ejercicio abarcativo de análisis y planificación puede identificar un conjunto orgánico de cursos de acción. Puede a título de material para discusión, sin embargo, plantearse un conjunto – por cierto que heterogéneo – de temas relevantes y proponer cursos de acción, para la agenda sectorial.

Ellos son los siguientes:

- a) El desarrollo de la *red vial* y la forma más adecuada para su gestión, incluyendo aquí la internalización de los costos de infraestructura.
- b) La función que debe desempeñar el *modo ferroviario*, la cuestión “clásica” (e irresuelta) del transporte en la Argentina, tanto en lo referido a pasajeros como a cargas.
- c) El marco regulatorio para el *autotransporte interurbano de pasajeros*.
- d) El desarrollo del *sistema portuario y las vías fluviales*.
- e) La constitución de una *flota mercante* de bandera.
- f) El marco regulatorio para la *aeronavegación de cabotaje*.
- g) Los requerimientos del transporte a los fines de un *desarrollo territorial* más equilibrado.

A continuación se desarrollarán algunas consideraciones para cada uno de los ítems mencionados.

#### **a) Gestión de la red vial**

En lo que atañe a los requerimientos de movilidad (y más allá de consideraciones referidas a las políticas de equilibrio territorial) **puede considerarse que la red vial se encuentra completada en su configuración básica**; en consecuencia, su desarrollo ulterior y ampliación responderán básicamente a imperativos del propio desarrollo económico y territorial.

Es imperativo sin embargo recuperar el diferimiento de reposición, particularmente en el caso de las redes provinciales, donde la pérdida de volumen de los recursos específicos (en particular, fondos viales provinciales ligados al consumo de combustibles, cuyo valor se ha mantenido congelado) ha significado un recorte de recursos más que significativo. De acuerdo a una estimación global, puede estimarse un requerimiento de inversión anual del orden de \$ 5.000 millones de pesos anuales, a valores corrientes<sup>3</sup>, sin contabilizar el diferimiento de reposición antes mencionado.

El desarrollo de la red requiere definir un ordenamiento y priorización claros, referidos a las ampliaciones de capacidad. Lejos de (frecuentes) formulaciones a la vez

---

<sup>3</sup> Según estimaciones realizadas para el Plan Nacional de Inversiones Públicas 2005-2007 (ver [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/plan\\_inversion\\_publica/pnip\\_2005-07\\_vabril05.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/plan_inversion_publica/pnip_2005-07_vabril05.pdf) - pág. 44)

simplistas y excesivamente ambiciosas, la construcción de capacidad adicional debe responder a diseños cuidadosos, que acompañen adecuadamente los niveles y evolución del tránsito. De acuerdo a los datos disponibles, no más de 1.000 km de rutas nacionales de dos trochas superan los 5.000 vehículos diarios, y ameritan el proyecto (y la evaluación correspondiente) de ampliación de capacidad por separación de calzadas (con un costo estimable del orden 1.5 millones de pesos por km). Vale la pena enfatizar por otra parte la necesidad de evaluar la viabilidad de soluciones intermedias, poco ensayadas en nuestro país (por ejemplo, rutas multicarril sin separador central, de costo menor<sup>4</sup>). Se desconoce la extensión de la red provincial que requeriría ampliación, pero de acuerdo a las evidencias disponibles, debería ser inferior a la indicada para la red nacional.

Similares consideraciones requiere la implantación de pasos fronterizos y uniones fijas. Se trata de obras que han sido frecuentemente promovidas en el plano político, dado su carácter fuertemente emblemático, y que con frecuencia han dado lugar a situaciones de más que evidente sobreinversión, que no deben reiterarse<sup>5</sup>.

En cuanto a las modalidades de contratación y financiamiento, la década del '90 ha asistido a la experiencia de concesiones por peaje en rutas troncales; ellas han resultado onerosas para la sociedad, a la vez que muy rentables para los concesionarios. Este episodio ha concluido a nivel nacional (pero subsiste en diversas provincias), por cuanto aquéllas han sido sustituidas por concesiones donde la inversión es realizada por el Estado, mientras que el concesionario recauda y transfiere, para luego recibir la compensación correspondiente por operaciones de mantenimiento. Este nuevo esquema representa un avance, en cuanto recupera un rol para el Estado, y permite actualmente una recaudación del orden de 200 millones de pesos anuales<sup>6</sup>.

Subsiste sin embargo la cuestión acerca de si es apropiado el cobro de peaje, vis-a-vis la opción de recurrir a la recaudación de impuestos específicos. El cuadro siguiente<sup>7</sup> sintetiza un conjunto de características de tres alternativas de financiamiento (tributación general, tributación específica y peaje).

---

<sup>4</sup> Tal como se ha implementado en el tramo Metán-Güemes, en la provincia de Salta

<sup>5</sup> Ejemplos notables son la conclusión del tramo argentino del Paso San Francisco y el avance en el Paso de Pirca Negra, sin que exista la necesaria contraparte de obra del lado de Chile. Es ilustrativa también la coexistencia de una autopista sobre la Ruta Nacional 7 en la provincia de San Luis (para tránsitos diarios del orden de 2.000 vehículos, y además iluminada *a giorno!*), a la vez que no está aún resuelta la duplicación de la Ruta Nacional 9 entre Rosario y Córdoba o el tramo entre Villa Regina y Neuquén de la Ruta Nacional 22, ambos con tránsitos sustancialmente mayores.

<sup>6</sup> Este importe representa algo menos del 10% de los recursos totales de la Dirección Nacional de Vialidad.

<sup>7</sup> Adaptado de Müller, A. y Queipo, G., "Dimensionamiento y financiamiento del servicio vial: aplicación al proyecto "Red Interprovincial de Autopistas" – AAEP-1999"

	<b>Tributación general</b>	<b>Tributación específica</b>	<b>Peaje</b>
<b>Operatividad</b>	Evasión: media Costos: medio	Evasión: nula Costos: bajos	Evasión: nula (posibilidad de elusión) Costos: elevados
<b>Eficiencia /equidad</b>	Poco apta, por no incorporar los costos del servicio vial al usuario	Relativamente apta, por no contemplar las diferencias de costo del servicio vial para diferentes densidades de tránsito. Permite contemplar la asignación intermodal en forma parcial (única opción que contempla esta temática)	Relativamente apto, por alcance limitado Aplicable sólo en vectores de alta densidad, dando lugar a fuertes inequidades Requiere mecanismos de ajuste para fluctuaciones no previstas de demanda.
<b>Contexto fiscal/cambiario</b>	Aspecto fiscal: depende de la capacidad efectiva de tributación	Aspecto fiscal: depende de la capacidad efectiva de tributación	Aspecto fiscal: apto en caso de baja capacidad de tributación.

Del mismo, se desprende que la tributación específica, si se alcanzan condiciones de relativa holgura fiscal, sería la modalidad más adecuada (o, diríamos mejor, la menos inadecuada). Las concesiones por peaje serían aptas básicamente para el caso de obras puntuales, aun cuando requieren la instrumentación de mecanismos que permitan hacer frente a fluctuaciones no esperadas de demanda.

Por último, cabe señalar como una experiencia razonablemente exitosa la contratación de reconstrucción y mantenimiento en forma conjunta; ella brinda los incentivos adecuados para las acciones de reconstrucción, al obligar al concesionario a hacerse cargo del estado de la vía en un período posterior al de la obra en sí (normalmente, 4 años).

Por último, cabe mencionar la cuestión de la internalización de los costos del servicio vial. Los estudios de cargos al usuario vial que computan la integralidad del valor del servicio vial suelen mostrar que la tributación específica sobre los distintos tipos de usuarios es en general inferior, por lo que existe un subsidio hacia el usuario vial, en particular para los vehículos pesados<sup>8</sup>. Esto se ha visto exacerbado en los años recientes por obra de subsidios a éstos últimos. No es posible diseñar un precio equivalente al costo vial para cada tramo de la red, habida cuenta de las fuertes economías de escala/alcance, que tornan este valor muy variable con los niveles de tránsito. Pero puede sin embargo apuntarse a que se cubran una parte sustancial los costos referidos a activos renovables (pavimentos), a fin de asegurar cierto equilibrio en las condiciones de concurrencia intermodal, en particular con el ferrocarril; ésta

---

<sup>8</sup> El autor ha realizado un estudio sobre el tema, cuyos últimos valores fueron actualizados al año 1997. los niveles de cobertura de costos totales oscilan entre 40% y 70%, según el tipo de vehículo y la densidad de tránsito.

medida debe verse acompañada por un adecuado control del peso de los vehículos pesados.

#### **b) La cuestión ferroviaria**

El tema del rol del transporte ferroviario ha sido debatido, aunque no siempre en sus términos adecuados, desde hace varias décadas. Si bien esta cuestión se ha planteado en todo el mundo, a partir de la creciente competitividad del automotor y la consiguiente finalización del monopolio ferroviario, en la Argentina ella reviste un carácter particular, en función de la baja densidad territorial y de las cargas a transportar, y la concentración espacial de actividades; fueron y aún son muy pocos los tráficos genuinamente ferroviarios<sup>9</sup>. La pregunta acerca de cuál es el papel del ferrocarril ha sido en realidad el tema de mayor complejidad en la definición de políticas de transporte (cuando ello fue efectivamente planteado), y todavía no ha recibido una respuesta.

Las profundas reformas encaradas, que incluyen como componente central la privatización mediante la entrega en concesión de los activos ferroviarios, no han sido capaces por cierto de ofrecer una alternativa. Ello es visible, entre otros aspectos, por la escasa participación que ha tenido el ferrocarril en el transporte de las crecientes cosechas de granos. La precariedad de la infraestructura existente es hoy testimonio de una desinversión de gran magnitud, que compromete la viabilidad del sistema en el mediano plazo, pese a que la red efectivamente operativa comprende no más de la cuarta parte de la extensión máxima, que alcanzó más de 44.000 km.

Se requiere entonces identificar un escenario de viabilidad para el modo ferroviario, en función de sus capacidades específicas, sea en lo referente a pasajeros como a cargas. Esta es una tarea a desarrollar, para la que se aportarán algunos elementos de juicio preliminares.

En lo que atañe a cargas, el autor años atrás ha realizado una investigación, a partir de la única encuesta de cargas por automotor realizada en el país; se trata de información antigua (mediados de los años '80) que requiere actualización, pero que permite definir un primer panorama, a título de hipótesis de trabajo. El estudio mencionado sugiere la posibilidad de derivar como máximo cerca de 18.000 millones de ton-km desde el automotor, lo que llevaría a un total de tráfico de 25.000 millones de ton-km. Ello permitiría reducir los costos del sistema de transporte terrestre en el orden de 15-20%, al tiempo que incrementaría la viabilidad financiera del modo

---

<sup>9</sup> Como es en cambio el caso del transporte de minerales en Brasil. Aun el caso de los granos a puerto, que reviste importancia en volumen, no constituye un tráfico típicamente ferroviario (y de hecho, la baja participación del ferrocarril así lo atestigua), dada la dispersión de orígenes y las distancias relativamente modestas de transporte (en el orden de los 200 km, en el ámbito de la Región Pampeana).

ferroviario<sup>10</sup>. Se trata de una economía no menor de costos, pero no lo suficiente como para esperar resultados de decisiones originadas exclusivamente en la órbita privada. En cuanto al transporte de pasajeros interurbanos, las evidencias disponibles sugieren que un conjunto de corredores troncales podría resultar económicamente viable, particularmente si se cumplen las metas indicadas para el transporte de cargas. Se trata de prestaciones convencionales (esto es, con velocidades máximas en el orden de los 130 km/h) sobre los principales nexos interurbanos, centrados en Buenos Aires (Rosario-Córdoba, Tucumán, Mendoza-San Juan, Mar del Plata, Posadas). El tráfico alcanzable se encontraría en el orden de los 5.000 millones de pas-km, valor alcanzado antes de la masiva desafectación de servicios operada en 1992. No parece razonable intentar velocidades mayores, por los costos que ello representa, siendo que el mercado potencial para estas prestaciones en la Argentina es relativamente bajo<sup>11</sup>. En cuanto a las prestaciones de servicios en ramales de baja demanda, ellas se verían justificadas, en las condiciones actuales, sólo si no existen alternativas de vías pavimentadas.

A partir de la hipótesis de que estas metas cuentan con una justificación económica, se ha realizado un ejercicio de viabilidad financiera<sup>12</sup>, para este escenario, suponiendo que se logren las metas indicadas en 20 años. Del mismo, se desprende que se alcanzaría un equilibrio operativo en el año 10. La inversión requerida hasta dicho año sería del orden de 3.400 millones de pesos, encontrándose fuertemente concentrada en los primeros 5 años, en función de la necesidad de recuperar el fuerte diferimiento de inversión existente (valores anuales del orden de 800 millones de pesos); no más de un 25% de esta inversión podría ser aportada por el sector privado, en condiciones de viabilidad financiera. Este ejercicio se ha realizado también para el transporte de cargas exclusivamente, arrojando como resultado el autofinanciamiento de la inversión en el año 16. El gráfico siguiente ilustra los valores obtenidos para ambas hipótesis (pasajeros + cargas, y sólo cargas). Un resultado sin duda importante es que existirían sinergias entre ambas esferas de actividad<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Véase Müller, A. - "Tras la privatización: las perspectivas del medio ferroviario argentino". Revista "Desarrollo Económico" Nro. 134 - 1994.

<sup>11</sup> Las prestaciones de alta velocidad generalmente apuntan a derivar tráfico desde el modo aéreo, sobre distancias del orden de 400-700 km.; en distancias mayores, el avión logra prestaciones de costos menores y mejores tiempos de viaje.

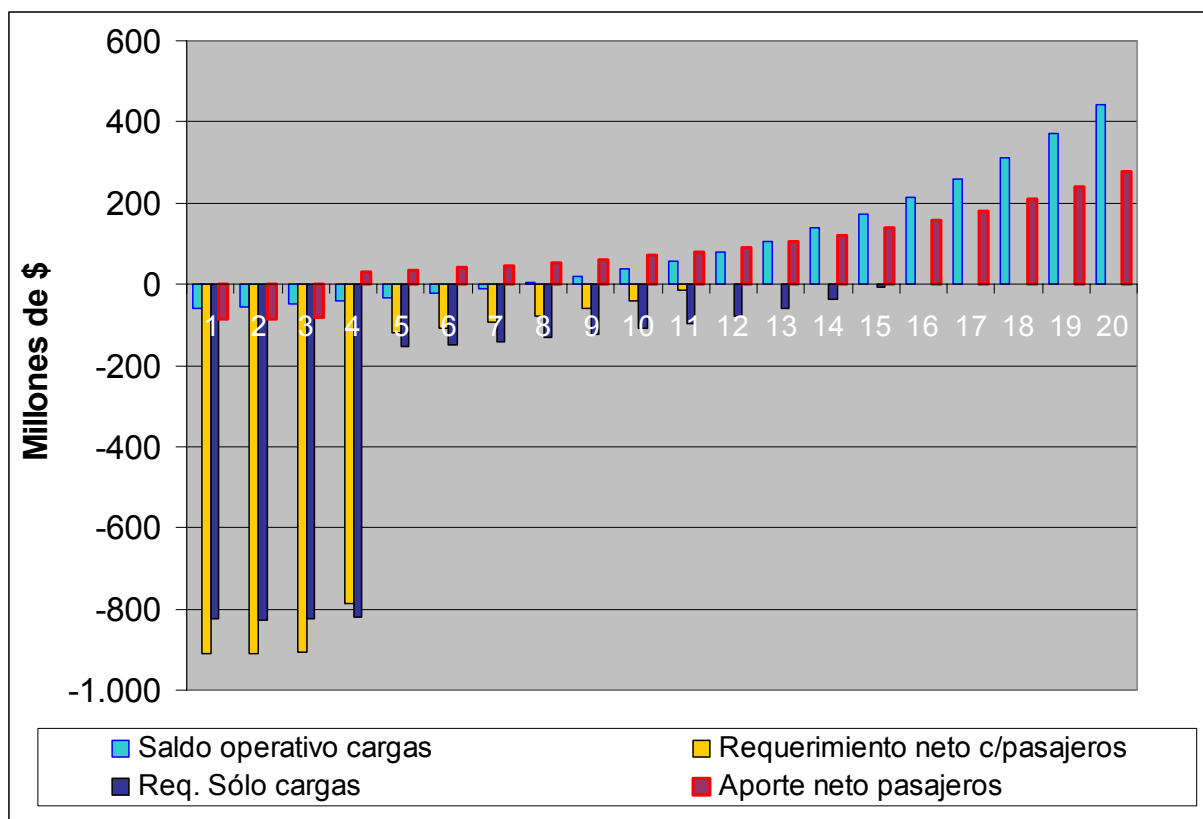
<sup>12</sup> Müller, A. - "El financiamiento de la recuperación del ferrocarril en la Argentina" Foro de los Servicios Públicos y del Petróleo - Jornada Nacional "Por la Recuperación de los Ferrocarriles" Buenos Aires - Julio de 2004

<sup>13</sup> De todas formas, este aspecto no debe ser sobrevaluado. Alrededor del 20% de la demanda de pasajeros corresponde al corredor Buenos Aires-Mar del Plata, para el que no existe movimiento relevante de cargas.



## Ingresos y egresos del sistema ferroviario

Hipótesis: niveles máximos de tráfico a alcanzar en 20 años



Fuente: Müller, A. - "El financiamiento de la recuperación del ferrocarril en la Argentina" Foro de los Servicios Públicos y del Petróleo - Jornada Nacional "Por la Recuperación de los Ferrocarriles" Buenos Aires - Julio de 2004

Es evidente entonces que el alcance de este escenario requiere una repotenciación del modo que sólo podrá ser lograda con una presencia importante del Estado, en el rol de financiador y co-ejecutor. A tal efecto, deberá constituirse un fondo, que podrá ser utilizado como capital de préstamo por el sector privado o como compromiso accionario por el Estado. Un Plan sectorial definirá las directrices en cuanto a la expansión de tráficos de cargas y pasajeros, en función de estudios de viabilidad fundados. Es imperativo a este fin superar la actual fragmentación organizativa de la actividad, y generar formas asociativas aptas.

Entendemos que ésta es la única forma apta de asegurar la continuidad del servicio ferroviario interurbano en el largo plazo.

### **c) El automotor interurbano y una reforma fallida<sup>14</sup>**

A partir de 1992, se implementó una reforma regulatoria en el autotransporte interurbano de jurisdicción nacional. La misma no respondió a algún diagnóstico sectorial que indicara una situación crítica, entre otros motivos porque no la había; de hecho, era uno de los pocos casos donde no existía diferimiento de inversión, siendo satisfactorias las prestaciones existentes.

La reforma respondió entonces más a la orientación política general predominante en la época. Ella consistió en la desregulación de la entrada a cualquier corredor, pero limitada a los operadores regulados existentes. El resultado fue similar al de una desregulación completa, y rápidamente mostró ser insostenible, por una masiva sobreinversión de parque: mientras que la demanda se mantuvo estable, la capacidad ofrecida creció en casi un 100%; el valor de la inversión innecesaria asciende a cerca de 200.000.000 de dólares. Se produjo consiguientemente una sucesión de guerras tarifarias, y una generalizada quiebra de operadores; un resultado importante de esto fue una fuerte reducción de los niveles salariales del personal.

El régimen implantado fue congelado en 1998, por lo que de hecho se regresó a una situación de regulación, aunque carente de definiciones estratégicas. Actualmente, el sector se encuentra operando a niveles de rentabilidad más que adecuados, aunque con diferencias importantes entre corredores, merced básicamente a una virtual liberalización de tarifas, producto de la pasividad estatal. Debe señalarse que la concentración empresaria actual es muy elevada, posiblemente mayor a la que se observaba en el período previo a la reforma.

Se requiere entonces una definición respecto del marco regulatorio futuro. A nuestro juicio, la experiencia indica que un marco desregulado no es garantía de un mejor servicio, tanto por las características técnicas del sector, y sobre todo por el comportamiento relativamente estancado de la demanda. Se considera en consecuencia adecuado instrumentar un sistema regulado con criterios de flexibilidad en cuanto a los niveles de oferta (a fin de asegurar la disponibilidad en períodos de demanda pico), asegurando su calidad mediante re-licitaciones periódicas.

Podría tal vez ser conveniente además incorporar mecanismos descentralizados de desarrollo de la red, sobre todo si se mantiene un contexto en el que el Estado no parece capaz de identificar en forma sistemática nuevas demandas. Una posible variante a analizar sería la de permitir la operación de servicios no regulados, con un tope límite relativamente bajo, con relación a la masa de servicios regulados (por

---

<sup>14</sup> El contenido de este apartado se basa en el trabajo siguiente, del autor: "Argentina: Regulatory Reform in Intercity Bus Transportation -Impacts and Issues" - 8° Thredbo – International Conference on Land Transportation Rio de Janeiro (Brasil) – Septiembre 2003

ejemplo, no más de 15% de los vehículos-km de cada empresa podría pertenecer al segmento no regulado); en caso de que una empresa pretendiera expandir sus prestaciones no reguladas, debería traspasar al régimen de servicio público parte de sus prestaciones no reguladas, permitiendo así la consolidación del sistema.

#### **d) Sistema portuario y vías navegables**

El sistema portuario ha seguido una evolución diferenciada, a partir de las reformas de los años '90<sup>15</sup>. Podemos mencionar dos agrupamientos relevantes (dejando de lado aquí otros casos de menor entidad económica, como es el caso de los puertos pesqueros). Por una parte, los puertos vinculados al comercio de granos y subproductos; por la otra, los puertos dedicados a la carga general, mayormente a través de contenedores.

En el caso de los primeros, la oferta se encuentra conformada por un conjunto de instalaciones generadas por operadores del comercio de granos y subproductos (los así llamados “puertos privados”, que incluyen en algunos casos instalaciones de industrialización, para la obtención de aceite y subproductos), y otro operado en condiciones de servicio público, constituido por las instalaciones de la ex – Junta Nacional de Granos, ahora privatizadas por concesión. Las capacidades correspondientes a cada grupo son aproximadamente similares, lo que refleja un importante incremento en la capacidad de los puertos privados durante la década pasada; las dos terceras partes de la misma se encuentra localizada en el cordón San Lorenzo-Rosario-Punta Alvear (Santa Fe). Ello ha permitido, de hecho, hacer frente al importante incremento en el volumen de exportación de granos y subproductos, verificado en los últimos 5 años (del orden de 20 millones de toneladas). Este fenómeno refleja posiblemente una elevada rentabilidad de las cadenas comercializadoras, lo que les ha permitido invertir en instalaciones propias, aun cuando ello representara inicialmente un exceso de capacidad importante<sup>16</sup>. En consecuencia, no se verifican restricciones mayores en este segmento; las mayores dificultades corresponden eventualmente a las operaciones terrestres de acceso, en particular en entornos urbanos (vgr. Rosario).

El panorama se ha mostrado diferente en el caso de los puertos de carga general (que operan en general contenedores). Coexisten allí emprendimientos exitosos (terminal Dock Sud) con casos de fracasos (dos terminales de Puerto Nuevo, terminal de

---

<sup>15</sup> El análisis que sigue no incluye el caso de los puertos puramente industriales, que integran cadenas logísticas sectoriales, sin operar propiamente en mercados de servicio portuario. Debe señalarse que ellos comprenden aproximadamente el 45% del tonelaje total transportado, predominando decisivamente el transporte de petróleo y derivados.

<sup>16</sup> Un cálculo estimativo, realizado por el autor para el año 2001, indica una capacidad ociosa del sistema en aquel entonces del orden de un tercio; ello permitiría atender una demanda 50% mayor a la existente.

contenedores de Rosario). Ello es en parte producto de sobreoferta, situación que estaría siendo compensada hoy día por la fuerte elevación de tarifas que implicó la dolarización, luego de la devaluación de 2002; actualmente, no se manifiestan déficits operativos relevantes.

En cuanto a las vías navegables, la discusión central pasa por el desarrollo del sistema. Al respecto, la profundización de la Hidrovía hasta Rosario desde 32 pies deberá ser evaluada cuidadosamente. De acuerdo a estimaciones preliminares realizadas por el autor, ello se vería justificado únicamente con volúmenes sustancialmente mayores de tráfico a los observados actualmente (que consisten principalmente de granos y subproductos, y en menor medida de petróleo y derivados). El desarrollo del tramo norte de la Hidrovía (Santa Fe-Asunción) está siendo encarado con criterio incremental, lo que resulta adecuado a la escala de operaciones actuales. El mantenimiento del calado a 21 pies en el tramo Rosario-Santa Fe es en cambio de dudosa justificación.

El desarrollo del sistema portuario y de las vías navegables será objeto de una política consensuada entre Estado y sector privado, y se concentrará básicamente en la facilitación del comercio exterior, tanto fluvial como marítimo; el potencial de derivación de tráfico nacional de cargas por vía fluvial no parece relevante, por lo menos atendiendo a los flujos actuales. Allí donde sea necesario (vgr, en las vías navegables, pero eventualmente también en el sistema portuario), se instrumentará o mantendrá un régimen de servicio público. Por su parte, el contrato de la Hidrovía deberá ser objeto de una revisión, habida cuenta tanto de la evolución de los tráficos<sup>17</sup> como de la dolarización de las tarifas. Por último, el desarrollo de puertos provinciales de fomento debe realizarse con arreglo a principios de desarrollo local, esto es, en función de tráficos potenciales relevantes.

#### **e) Flota mercante de bandera argentina**

Las reformas de la década del '90 suprimieron virtualmente la flota de bandera local, por acción conjunta de la liquidación de la empresa estatal (ELMA) y la autorización de cese de bandera para armadores locales.

Dado el nivel de desarrollo del comercio exterior argentino (y en particular de las perspectivas de a futuro, en caso de adoptarse un modelo de integración activa al comercio mundial), es conveniente introducir políticas que fomenten el desarrollo de

---

<sup>17</sup> El actual contrato establece tarifas en función del calado de los buques. Dada la invariancia de los costos con los niveles de tráfico (el dragado se limita a asegurar calado, siendo independiente del nivel de uso), el incremento del tráfico se traduce en una utilidad excesiva para el concesionario. Ello se ve sumado a la dolarización de las tarifas para tráfico internacional, aun cuando ello se ha visto compensado por la supresión del subsidio.

una flota mercante local. Ello permitirá equilibrar el balance de fletes, actualmente en déficit.

#### **f) Transporte aéreo**

Este sector ha seguido una trayectoria sinuosa y compleja en los años '90, tras la privatización de Aerolíneas Argentinas y la desregulación del mercado de cabotaje. La oferta se vio fuertemente incrementada, a la par que sucesivas guerras tarifarias reducían los precios a niveles no muy superiores a los del automotor terrestre. Es así como en diversas relaciones troncales, la oferta aérea se situó en niveles similares a los de éste último<sup>18</sup>.

Si bien ello ha respondido a una tendencia existente a nivel internacional, no deja de ser real que la situación que se ha configurado a partir de estas decisiones no se ha mostrado sustentable; ello también ha sucedido en otros países, donde ha sido frecuente el subsidio estatal a empresas privadas, a fin de evitar su quiebra. Esta experiencia permite sugerir que existen inestabilidades estructurales en esta actividad, cuando se la desarrolla en un contexto desregulado. A título de hipótesis, ello podría deberse a la no almacenabilidad del servicio, unida a la sensibilidad de la demanda a fluctuaciones del nivel de actividad general y a los bajos costos de muy corto plazo, lo que lleva a incentivar las guerras tarifarias. En el caso argentino, ello se ve agravado por el reducido tamaño del mercado, habida cuenta del nivel de ingreso per cápita del país y la elevada concentración poblacional, que impide el desarrollo de corredores de alta densidad<sup>19</sup>.

Se entiende que sería más adecuado entonces recurrir a un marco regulado para la actividad, con fijación del nivel tarifario y control de entrada. Ello no excluye flexibilidades, que son propias de este modo, en términos de tarifas y ajuste de oferta. Posiblemente, la coexistencia de dos operadores con licitación periódica de rutas podría constituir un marco viable.

Por otra parte, se requiere asegurar servicios de fomento, para lo que la mejor solución – en función de la necesidad de adoptar máquinas de menor porte – será desarrollarlos a través de una entidad pública, como es el caso de Líneas Aéreas del Estado (LADE).

---

<sup>18</sup> La relación “normal” entre tarifas aéreas y del automotor se sitúa en distancias de 700-1000 km en el orden de tres veces. En determinados períodos de la década del '90, ello llegó a ser de 1.2 veces, en determinados corredores.

<sup>19</sup> Ha sido un lugar común señalar que la Argentina debería exhibir un mercado de cabotaje aéreo más voluminoso, cuando se la ubica en comparaciones internacionales. Este análisis ignora que existe un único centro de más de 1 millón de habitantes (Córdoba) a una distancia desde la Región Metropolitana de Buenos Aires propia del transporte aéreo (700 km).

En cuanto al sistema aeroportuario, es imperativa una revisión del contrato de concesión, que ha sido incumplido en diversos aspectos. El sistema aeroportuario deberá acompañar el desarrollo del sector, en particular en lo que atañe al fomento de nuevas rutas, a través del incremento de grado de los aeropuertos no concesionados.

#### **g) Desarrollo territorial**

La adopción de políticas y demás cursos de acción referidos al transporte, con objetivos de desarrollo territorial, requiere una planificación adecuada. En particular, la construcción de corredores de integración regional debe responder a principios de política expresos, que permitan una discusión adecuada de las decisiones a tomar, en particular cuando involucran inversiones de importancia; deben evitarse en consecuencia análisis que propendan a la conexión territorial per se, desvinculadas de planes de ocupación territorial.

La función de asegurar el desarrollo territorial deberá en principio ser confiada al sistema vial. La red ferroviaria, que alguna vez pudo haber cumplido esta función, hoy día no podría hacerse cargo de la misma en forma generalizada, por los elevados costos que ello implicaría. Esto no quita desde ya que algunas prestaciones con objetivos de fomento territorial sean adecuadas, y en consecuencia deban ser mantenidas<sup>20</sup>; eventualmente, debería evaluarse la viabilidad de tecnologías más livianas, a fin de superar limitantes de infraestructura y reducir costos de movilidad.

#### **Transporte metropolitano**

La problemática del transporte metropolitano es en general de gran complejidad, por la concurrencia y fuerte articulación y a la vez interferencia tanto de distintos modos como de distintas organizaciones y jurisdicciones. En el caso de Buenos Aires, se presentan numerosos aspectos críticos, amén de una demanda importante de recursos públicos<sup>21</sup>, que ameritan un tratamiento pormenorizado; entre ellos, cabe mencionar la proliferación de formas informales de transporte, el retroceso de modos públicos (en particular, del autotransporte colectivo) y la creciente congestión ocasionada por el automóvil particular.

Se hará aquí una reseña de algunos tópicos, en lo que por cierto no pretende ser una enumeración exhaustiva<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, las prestaciones brindadas por las provincias de Buenos Aires, Río Negro y Chaco, en relaciones no atendidas por rutas pavimentadas.

<sup>21</sup> El requerimiento de subsidios para el transporte ferroviario de la Región suma hoy días más de \$ millones.

<sup>22</sup> Diversos datos y elementos de diagnóstico han sido extraídos del "Estudio de transporte y circulación urbana" Daniel Batalla (coord.) – FADU - 1999

Como objetivo principal, es imperativo instrumentar medidas que **permitan potenciar el transporte público y disuadir el uso del auto particular**, por los conocidos efectos externos negativos que acarrea, y los elevados costos en términos de infraestructura y consumo de combustibles que conlleva la difusión indiscriminada del uso de automóvil particular<sup>23</sup>. Se dispone para ello de diversos recursos de política, entre las cuales cabe destacar la tarificación del uso de las vías (a través del estacionamiento, en una primera instancia) y de los transportes públicos, como así también la instrumentación de restricciones cuantitativas a la circulación de vehículos individuales.

El autotransporte público constituye una herramienta esencial, al efecto de mitigar el uso del automóvil, habida cuenta de su versatilidad y economía. Su desempeño en los '90 ha sido decepcionante, en términos de una inédita pérdida de demanda (del orden del 25%), tras dos décadas de estabilidad; hoy día representa aproximadamente poco más de un tercio de los desplazamientos<sup>24</sup>. Ello ha sido producto en parte de una deficiente gestión estatal, que no permitió una adecuada racionalización del sistema, al tiempo que recurrió al incremento de tarifas como única solución<sup>25</sup>, incentivando así la fuga de tráfico.

La reversión de este cuadro es dificultosa, por la elevada fragmentación empresarial, unida a un marco de gestión estatal donde prima la pasividad y la ausencia de capacidad técnica; ello inhabilita o dificulta medidas tan elementales como el manejo flexible de los recorridos. Se requiere avanzar en tal sentido hacia una reforma regulatoria, que brinde a la autoridad concedente una mayor iniciativa en el diseño del servicio, a partir de una base informativa y de seguimiento aceptada y eficaz, que debe ser construida. No existen argumentos teóricos para sostener la pertinencia o adecuación de una reforma regulatoria que apunte a un marco desregulado.

El modo ferroviario ha observado una recuperación importante de demanda (aunque considerablemente menor de lo que sugieren las estadísticas<sup>26</sup>), merced en parte al incremento de tarifas relativas del automotor. Su situación actual es sin embargo precaria, en el caso de la mayoría de los ferrocarriles de superficie (no así en el del subterráneo), lo que se refleja en la magnitud de los subsidios acordados y en el estado de buena parte de la infraestructura y el equipamiento. Los medios guiados

---

<sup>23</sup> De acuerdo a estimaciones incluidas en el estudio de FADU (realizadas por José D. Villadeamigo y F. González) el uso del automóvil individual (particular, taxis y remises) habría pasado de representar el 22% al 45% del total de viajes, entre 1970 y 1997.

<sup>24</sup> En 1970, su participación era superior al 50% (de acuerdo a estimaciones del Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana – Secretaría de Transporte y Obras Públicas – 1972).

<sup>25</sup> Entre 1992 y 2000 las tarifas crecieron en términos reales en torno del 80%.

<sup>26</sup> De acuerdo a estimaciones del autor, el incremento real de demanda (esto es, descontando la evasión) entre el inicio de la privatización y fines de la década del '90 se situaría en el orden del 20%.

deben ser objeto de recuperación y fortalecimiento, especialmente en aquellos casos donde los niveles de demanda lo justifiquen; a tal efecto, es crucial determinar el mercado potencial que los mismos pueden atender, en cada corredor, e instrumentar políticas coherentes con este propósito.

Las expansiones de la infraestructura –tanto vial como ferroviaria- deben ser cuidadosamente evaluadas, teniendo como referencia un Plan Director, que oriente y enmarque las decisiones particulares. Las inversiones deberán ser mayormente asumidas por el Estado, dadas las dificultades de recobro vía tarifas o peaje, y en consecuencia la imposibilidad de constituir proyectos financieramente viables para el sector privado. Al respecto, se estima que la red básica de autopistas de la región puede considerarse concluida (con excepción de la interconexión Norte-Sur a través de la zona portuaria); no se considera conveniente en consecuencia avanzar en este sentido, más allá de los eventuales ajustes que requieran las concesiones actuales, porque ello no hace sino exacerbar la demanda del autotransporte individual.

Por su parte, diversos proyectos que se han planteado requieren una evaluación cuidadosa, a fin de evitar decisiones carentes de fundamento, que se traduzcan en inversiones sin retorno social apreciable, como ha ocurrido en el pasado<sup>27</sup>. Por ejemplo, el plan de expansión de la red de subterráneos se ha sustentado en un análisis de viabilidad que no resulta proporcionado a la dimensión de la obra propuesta. Cabe destacar además que existe un amplio campo para el desarrollo de tecnologías de capacidad intermedia, actualmente ausentes de la agenda gubernamental. Tal es el caso por ejemplo del ómnibus de gran capacidad sobre vías segregadas, para cuya implementación, por otra parte, se requieren capacidad institucionales y de gestión para intervenir en la red de autotransporte público.

Por último, la creación de una entidad metropolitana para el transporte ha sido promovida históricamente como una instancia importante. Pero el fracaso de las aproximaciones “desde arriba” a este propósito (como fueron los intentos de creación de la ATAM y la ECOTAM) evidencia la necesidad de brindar un marco técnico y político diferente al que se ha ensayado históricamente. La generación de una instancia interjurisdiccional no debe constituir una fuga hacia adelante, en la idea de que ella constituirá una suerte de panacea para las actuales deficiencias de gestión; antes bien, para su conformación se deberá avanzar en forma sostenida y realista, a través de un proceso de confluencia de los niveles técnicos de las distintas

---

<sup>27</sup> El ejemplo clásico en este sentido es el proyecto del Pre-metro; pero también la expansión de la línea B y el tramo Pza. Once-Pompeya de la línea H ameritan en principio un juicio similar. Por otra parte, proyectos tales como la electrificación de la línea Belgrano Norte ameritan también un estudio pormenorizado.



jurisdicciones, donde el incremento de capacidades en todas ellas y el abandono de gestiones vinculadas al rédito político inmediato deberán constituir premisas ineludibles.

\* Licenciado en Economía, UBA. Magister y Doctor, Universidad de Sao Paulo. Director del Departamento de Economía y Profesor Titular, FCE, UBA. Investigador del Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo, FCE, UBA. Desarrolla actividades de consultoría e investigación, principalmente en temas de evaluación de proyectos, transporte y servicios públicos y economía de sector público. Miembro y Coordinador Académico del Proyecto Estratégico Plan Fénix