



## EL TRANSPORTE URBANO EN LA REGION METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

*Cristina Beatriz Malfa Del Grosso<sup>1</sup>*

### Abstract

El objetivo de este trabajo consiste en el análisis de la oferta actual del transporte urbano en la Región metropolitana de Buenos Aires, en el marco de las concesiones otorgadas a empresas privadas, de los servicios públicos de transporte, tratando de evaluar las políticas y modalidades de regulación y gestión aplicadas desde el Estado y centrandolo en la mirada en los efectos y consecuencias de esta modalidad, sobre el conjunto social involucrado y sobre el territorio.

Se presentará un panorama general de la situación del sistema de transporte y circulación urbana a modo de síntesis diagnóstica, que incluye las características más significativas de movilidad, los distintos modos de transporte, los procesos de concesión de la red de accesos a la ciudad madre, del transporte público, tanto automotor como ferroviario de pasajeros y de las nuevas modalidades que incrementaron la oferta.

Asimismo en el contexto de la Reforma del Estado, -privatizaciones y concesiones-, se incorporarán algunas reflexiones haciendo hincapié en los impactos que estos procesos provocaron en lo social, espacial-económico y ambiental, y que favorecieron el recrudescimiento de la exclusión y fractura social, y la fragmentación territorial, fenómenos ocurridos de manera general en todas las ciudades latinoamericanas sin distinción de niveles de jerarquía urbana o límites jurisdiccionales pero recortando espacialmente el estudio en la Región metropolitana de Buenos Aires..

Toda la reflexión se apoya en el marco del enfoque sistémico, partiendo de considerar que la realidad es compleja y multidimensional y que su naturaleza no es unívoca, que los elementos que la constituyen están interrelacionados entre sí, por lo que existen múltiples relaciones inter-temáticas e inter-escalares.

### Introducción

El transporte urbano es uno de los principales estructurantes de la forma urbana, tiene gran importancia en el crecimiento, extensión y funcionamiento de las áreas metropolitanas, guarda estrecha relación con el nivel de desarrollo económico, social y cultural de la población, y se relaciona con los grados de calidad ambiental que adquieren las diferentes jurisdicciones de la gran ciudad.

Los desplazamientos en la ciudad metropolitana de Buenos Aires, son afectados por crecientes niveles de congestión, inseguridad vial y contaminación,

que implican pérdida de accesibilidad, por los mayores tiempos de viaje que deben soportar los usuarios e impactan sobre la calidad de vida y la sustentabilidad de la ciudad.

Los servicios de transporte, que interconectan el conjunto de los partidos de la Provincia de Bs.As., y la ciudad autónoma, canalizan la movilidad de la población. Actúan en la región, todas las jurisdicciones: Nación, Provincia, Ciudad autónoma y cada uno de los 36 municipios que componen la región, constituyendo esta situación uno de los temas más críticos y complejos del sector ya que si bien el conjunto es reconocido como una entidad operativa y funcional, no hay organismos que coordinen políticas nacionales con políticas locales, con un enfoque institucional unificado.

La gran metrópolis ha mantenido y aumentado su configuración primática, siendo su jerarquía, dentro de la red de ciudades del país, de un posicionamiento desproporcionadamente mayor respecto de la ciudad que le sigue en importancia, su concentración poblacional alcanza el 33,6% del total nacional<sup>2</sup> y poco menos que el 50% del PBI

La red vial, los tres modos públicos masivos de transporte de pasajeros (tren, subterráneo/premetro y colectivos), y otros tantos medios de movilidad semi-privada y privada (charters, taxis, remises y automóviles), con coberturas espaciales disímiles, operan sin integración modal entre ellos, configurando un amplio sistema, al que se debe agregar el complejo manejo de las cargas urbanas.

El extenso trazado vial, posee 23.000 Km. de calles, avenidas y autopistas, con algunas insuficiencias de conectividades transversales, con interrupciones de la red ferroviaria de superficie y discontinuidades en distintos tramos. La movilidad en el área alcanza a 20 millones de viajes diarios, casi 1,1 viaje/día por habitante, cuando comparativamente hacia 1970 estos alcanzaban a 1,9 viajes / día por habitante.

Las medidas sectoriales implementadas a partir de la Reforma del Estado, se direccionaron hacia nuevas penetraciones y cinturones viales, con una notable desinversión en el transporte público, favoreciendo y alentando el crecimiento de la participación del automóvil privado en la movilidad general<sup>3</sup>, influyendo en los comportamientos de los individuos, recargando las

<sup>1</sup> Arquitecto, coordinadora Proyecto Casco Histórico de Buenos Aires. E-mail: arquicmalfa@hotmail.com

<sup>2</sup> Fuente: Indec 1991-Distribución Regional de la población nacional

<sup>3</sup> La participación de los viajes en automóvil particular se ha incrementado de un 24% a un 32%

redes existentes, e incrementando el consumo creciente de superficie urbana destinada a estacionamientos, provocaron que una racionalidad individual derive en una irracionalidad general impactando en el rendimientos y la eficiencia global del sistema urbano.

La respuesta a los problemas urbanos en general y en consecuencia del transporte en particular, la podríamos encontrar en la modalidad de gestión dominante, que es temáticamente “no integrada”, o no interventiva, es decir asociación de mosaicos urbanos no estructurados de manera unitaria desde el punto de vista funcional.

### Marco Conceptual

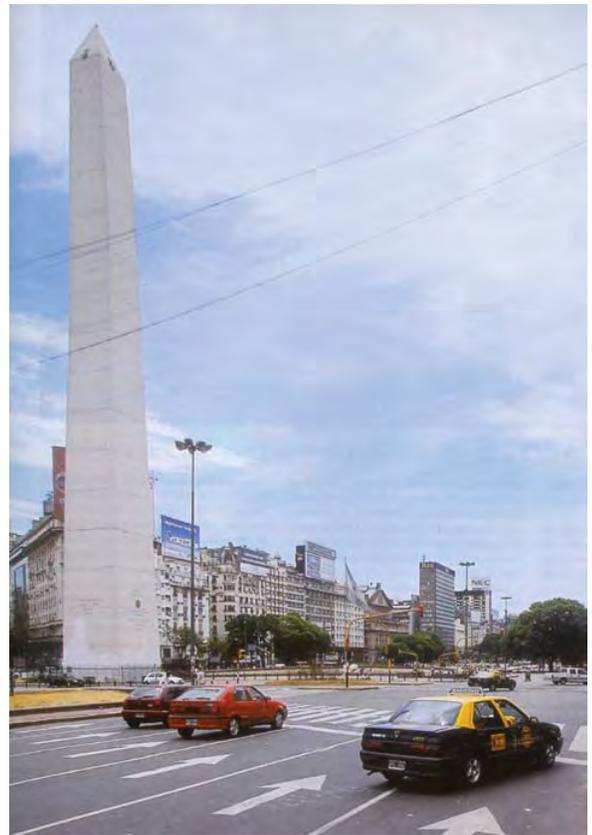
Uno de los componentes del modelo económico impuesto en nuestro país, fue la Reforma del Estado, que coincidentemente con el retorno a la democracia, disminuyó las funciones y la capacidad de inversión estatal, en función del capital privado, afectando su rol redistribuidor como “protector”, garante o prometiendo al menos brindar condiciones de mínima para todo el cuerpo social.

Los procesos de descentralización institucional, privatización de empresas públicas y concesiones de servicios, que se instrumentaron, acompañando el modelo neoliberal, redujeron por un lado la injerencia del gobierno central, descargando en niveles inferiores de la administración pública, responsabilidades que antes le eran propias, permitiendo “acercar” las decisiones a los ciudadanos, pero con un alejamiento de los niveles que definen estructuralmente el devenir social; y por otro lado la brusca disminución de la inversión estatal y la concentración económica de grupos asociados al capital extranjero, modificando el sistema social de los servicios y cambiando la estructura social de la ciudad.

El punto central de esta transformación se encuentra en el predominio del mercado frente a los otros procedimientos sociales para la asignación de los bienes que satisfacen necesidades.<sup>4</sup>

La lógica del capital privado y por consiguiente el de las empresas concesionarias de los servicios públicos, al planificar sus inversiones, ha sido básicamente la de obtener una maximización de beneficios y una minimización de costos, sin incluir caminos alternativos para satisfacer demandas sociales

La base fundamental de las concesiones se apoyaba en que el Estado necesitaba valerse de la colaboración de los privados, y estos dentro de un periodo determinado organizaban, y mantenían los servicios, siendo la explotación a su costo y riesgo. El control, fiscalización y resolución de los conflictos con los usuarios de los servicios estaría dado por los organismos



**Condiciones de la movilidad en el centro de la ciudad de Buenos Aires.**

autárquicos, conocidos como *entes reguladores*, que se crearon para tal fin, garantizando su buen funcionamiento técnico y económico.

Como consecuencia fueron privatizados, todos los servicios urbanos: teléfonos, energía eléctrica, gas, agua, cloacas y trenes subterráneos y ferrocarriles metropolitanos, y su gestión se configuró como un nuevo modelo centralizado-privado.

Acompañando al modelo, la desregulación del transporte automotor de pasajeros, incorporó de otros actores que aumentaron la oferta, con modalidades distintas y más flexibles que las tradicionales.

La mayoría de las empresas concesionarias contaron con el otorgamiento de subsidios para compensar la insuficiencia tarifaria y cubrir los costos globales con amplios márgenes de libertad para la fijación de tarifas y escasos riesgos empresarios, aseguraron servicios eficientes y ampliados, dirigidos a aquellos sectores sociales con capacidad económica de acceder a ellos, no previendo los mayores niveles de heterogeneidad, fragmentación y segregación socio espacial que provocaron.

<sup>4</sup> Pirez, Pedro Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la Ciudad.

### Caracterización de la Región Metropolitana de Buenos Aires

Dentro del aglomerado existen dos situaciones tipológicas que concentran problemas claves del hábitat. **El área central**, concentradora de actividades, con mayor nivel de consolidación y cobertura de servicios, y el **conurbano bonaerense** con una diversidad de áreas suburbanas, con niveles de consolidación dispar, carencias de infraestructura, crecimiento desordenado y escasa regulación, conformando un cuadro referencial funcional y ambiental muy dispar.

Nuevas localizaciones de actividades, productivas y residenciales (conocidas como suburbanizaciones de elites<sup>5</sup>) se fueron emplazando en lugares de la región que antes no formaban parte del continuo metropolitano, marcando un patrón de estructuración distinto. Al mismo tiempo, preservando la trascendencia del área de mayor jerarquía, existe una revalorización económica concentrada en sectores próximos al centro fundacional de la Ciudad de Buenos Aires, la City y sus alrededores.

Sin embargo el aumento de la antropización, junto con el consecuente crecimiento de la impermeabilización del suelo, la contaminación de napas freáticas, la deforestación, la ganancia de tierras sobre el río con relleno, y la saturación del suelo absorbente, han atentando contra el desarrollo ambiental, económicamente sustentable.

Dentro de sus características físicas importantes, se puede mencionar el esquema de movilidad, de forma semi-concéntrico asimétrico que responde al tipo de consolidación que fue adquiriendo en sus orígenes el trazado de la red circulatoria, desde la ciudad fundacional hacia la periferia metropolitana, caracterizando fuertemente al aglomerado y abarcando la escala general de la Región.

El crecimiento demográfico en los dos últimos períodos intercensales 1980 -1991= se concentró fuera de la Capital federal, decreciendo del centro hacia la periferia del mismo modo que las densidades y con un notable incremento en el segundo cordón metropolitano.

En 1992 la ocupación en el sector terciario, sobre todo en el comercio, era del 70% en comparación con el secundario que participaba con solo el 29,3%.

La población económicamente activa (PEA) en la región, en 1997, era de 5,28 millones de personas y las personas empleadas 4,46 millones. El total de empleados radicados en la Ciudad era de 1.200.000 personas y el total de personas empleadas en esta jurisdicción era de 2.200.000, o sea que la diferencia de personas se supone debe viajar desde el conurbano hacia la capital.

Aunque la localización de nuevos centros comerciales, educativos, de esparcimiento y recreación han ido marcando una diferencia en los viajes en relación con los desplazamientos tradicionales, el mayor flujo continua siendo atraído por la ciudad central



Esquema de movilidad en la región metropolitana de Buenos Aires

<sup>5</sup> Torres H. Procesos recientes de fragmentación socio-espacial en Buenos Aires: la suburbanización de las elites

El conjunto de rasgos analizados del aglomerado metropolitano confirman que la configuración espacial que adquiere es producto del proceso creciente de concentración y centralización del capital, la consecuente división territorial del trabajo, en beneficio del centro o núcleo del sistema, y el mantenimiento de funciones en una metrópoli socialmente diferenciada, lo cual está íntimamente relacionada con el posicionamiento ideológico del estado, ya que un estado que no interviene no necesita tener instituciones integradas.

### Características actuales de la movilidad

Los desplazamientos de las personas suelen hacerse por diferentes motivos. Los más importantes siguen el siguiente orden: trabajo, estudio, salud, compras, trámites y esparcimiento.

Gran proporción de los viajes son atraídos al sector de mayor jerarquía de la Región metropolitana, la ciudad central, y en particular influido por el sector terciario que desarrolla su actividad concentrada en el micro y macro centro de esta.

En las distintas coronas, las tasas de participación de los viajes difieren notablemente a medida que se van alejando del centro nodal. Si bien en los partidos del primer y segundo cordón se mantienen las relaciones de dependencia con la ciudad central en la tercera corona y en especial en el sector norte prevalecen las relaciones interjurisdiccionales.<sup>6</sup>

Los intensos flujos de movilidad por motivo trabajo detectados entre la ciudad central y la región y entre áreas de la región, obedecen en gran medida a la disparidad en la localización de las actividades económicas respecto de los asentamientos poblacionales.

Asimismo ni la distribución territorial de los viajes entre zonas, ni la distribución horaria son homogéneas durante el transcurso del día. Entre las 10 y las 18 hs. se registran la mayoría de viajes dentro del área central por motivo trabajo, trámites y negocios.

En general la necesidad de movilidad se expresa por la cantidad de viajes realizados. La evolución de los viajes efectuados en relación con la población es un dato interesante de analizar:

La movilidad de la población, alcanzaba en 1997 el orden de los 22,8 millones de viajes diarios<sup>7</sup>, implicando un 44% de aumento en la demanda respecto de 1970. Sin embargo este volumen de viajes de gran magnitud, observa una participación decreciente en el conjunto de medios públicos con fuertes transformaciones en las tasas de generación de viajes.

La habilitación de vías rápidas de acceso junto a la motorización asociada a los escasos ingresos, (acceso del automóvil usado para los sectores de bajos recursos)

constituye uno de factores explicativos de esta situación. También lo es el decrecimiento del empleo en la región.

Los viajes se realizan por diferentes modos, clasificándose en públicos, privados y un tercero que tiene ambas características. Entre los públicos se encuentran los ferrocarriles, subtes, colectivos y taxis, los privados son el automóvil particular, motos y bicicletas, el resto se ubica en el nivel intermedio.

La participación de cada uno de los medios en la movilidad general, ha sufrido transformaciones importantes en detrimento del transporte público masivo de pasajeros, veamos algunas cifras:

Los medios públicos transportaban en 1970 alrededor del 66% de pasajeros y el automóvil privado el 15%, en 1997 los medios públicos disminuyeron su participación al 42% y el automóvil creció en el orden del 36%, alcanzando actualmente un cuarto del total de los viajes.<sup>8</sup> Se verifica asimismo un crecimiento del 30 % en traslados a pie y en bicicleta

- La red de transporte público automotor, responsable del 78% de los desplazamientos, realiza un promedio 9.000.000 de viajes/día, pero ha perdido respecto de año 1992, 2.600.000 viajes aproximadamente. Esta disminución de la demanda, presiona permanentemente sobre los aumentos de las tarifas debido a la baja rentabilidad que sistema va adquiriendo.

- El conjunto de las empresas concesionarias de ferrocarriles suburbanos captan 1.150.000 viajes/día aumentando de un 4% a un 6% del total de viajes. Esto ha contribuido en parte a la disminución del tráfico. Las tarifas en el caso de media distancia se ubican entre el 35 y el 50% respecto del las del autotransporte de pasajeros.

- **Los subterráneos** captan por día 700.000 viajes representando un 4% del total (hay que recordar que la red de subterráneos si bien de halla articulada con las estaciones terminales ferroviarias su trazado se desarrolla dentro de la ciudad nodal). Respecto del año 92 este modo incremento la demanda en 157.600 viajes / día.

- **Los remises y los taxis** captan un 4% del total, cada uno, con unos 800.000 viajes / día. El desarrollo de los remises constituyó uno de los fenómenos más interesantes. Se estiman no menos de 1.000.000 de viajes/día dentro de la ciudad metropolitana.

En 1993 la totalidad de los viajes metropolitanos se distribuía de la siguiente manera:

- Colectivos 54,0%
- Tren 4,6%
- Subtes 8%
- Automóviles privados 25,3%
- Taxis 8,9%
- Otros 3,3%

<sup>6</sup> Ainstein L. Mega Ciudad Buenos Aires: ¿Profundización de la segmentación? Serie Difusión 11

<sup>7</sup> Fuente PUA- Plan Urbano Ambiental

<sup>8</sup> El volumen del parque automotor de la RMBA era en 1992 de 2,4 millones de vehículos un promedio de 1 cada 4,5 personas

Participación según la demanda de viajes	1970	1997
Medios públicos masivos	66,7 %	42,5 %
Modo Automóvil Privado	15,4 %	36,6 %
Otros medios- incluye desplazamientos a pie	17,9 %	20,9 %

Ingresan y egresan a la Ciudad de Buenos Aires unos 900.000 vehículos por día hábil. Gran parte de estos automóviles se dirigen hacia el micro-centro, atravesando barrios residenciales y comerciales.

- Los niveles de fluidez circulatoria resultan heterogéneos y conflictivos. La división modal de los viajes, las discontinuidades, interferencias y barreras del ferrocarril, sumados aumento de la motorización, que incorporó gran cantidad de vehículos a la red viaria, y mayor consumo de superficie urbana destinada a estacionamientos, impactó en los niveles de congestión, que se traduce en los mayores tiempos de viajes con fricciones en la circulación, contaminación, deterioro ambiental y accidentes.

Los tiempos de viajes en colectivos aumentaron casi un 30%<sup>9</sup> circunstancia que provocó una disminución de pasajeros, demanda que se volcó hacia la utilización de subtes y ferrocarriles.

La circulación de taxis a bajas velocidades, debido a la excesiva oferta del servicio en relación a las necesidades, incorpora mayor conflicto en el tránsito.

Las limitadas inversiones diferenciales, destinadas a la renovación y eficaz mantenimiento de la infraestructura incide también en el movimiento circulatorio general.

Es de destacar que la movilidad de cargas, que requiere del traslado de la producción y entrega de productos para el consumo de la población, ha aumentado en función de las transformaciones ocurridas en materia de formas almacenamiento y distribución de mercancías. El mayor volumen de estos desplazamientos se realiza por transporte automotor (camiones), haciendo uso de las redes viarias, tanto primaria como secundarias, careciendo de controles eficaces y ocasionando interrupciones y gran congestión en muchos corredores. Se mueven en la región unos 200.000 vehículos diarios de cargas.

### El sistema de transporte - División modal y cobertura espacial

El sistema de transporte está conformado por la infraestructura viaria utilizada, por los diversos modos que sirven a la interconexión de las distintas zonas, los espacios destinados a estacionamientos, los centros de transferencia, el transporte ferroviario de pasajeros, de superficie y subterráneo, el transporte



Vía elevada sobre la ciudad de Buenos Aires.

automotor de pasajeros, público (colectivos) privados y mixtos (taxis, remises, charters y automóvil) y el transporte de carga. El sistema en general está basado en medios superficiales.

La red viaria está dividida en arterias principales (avenidas), colectoras y calles, que alcanzan los 23.000 Km. Con características diferenciales en la ciudad y en la región.

Los accesos a la ciudad central, se realizan por medio de 16 cruces sobre la Avda. General Paz y por 7 puentes que atraviesan el Riachuelo.

Los nodos más importantes del transporte urbano lo constituyen las estaciones de ferrocarriles, los centros de transferencia, y de transporte automotor interurbano.

Debido a que los ejes circulatorios principales, a medida que se alejan del centro de la ciudad mantienen una doble mano circulatoria, le incorporan atributos diferenciales en la región y en la ciudad.

La insuficiencia de transversalidad, acentuada por los cruces ferroviarios de superficie acentúa las críticas condiciones del tránsito.

En los últimos años, ante la inexistencia de planes de inversión o programas técnicamente coordinados, la política de inversiones en infraestructura viaria, se orientó hacia la solución de problemas derivados del aumento de la demanda del transporte individual, como la continuación de autopistas. Las redes viarias locales son administradas y mantenidas por los respectivos gobiernos municipales, incluyendo los señala-

<sup>9</sup> Barbero J. Gerente de Planeamiento de Metrovías – Jornadas sobre Gestión del Territorio UGYCAMBA/FADU/UBA-1999



**Componentes de la red de transporte público**

miento, presentando situaciones absolutamente heterogéneas según su localización espacial.

La Red de transporte público automotor, forma parte de la red regional. Este subsistema presentaba ya con anterioridad al inicio del proceso de reforma del Estado, grados de complejidad crecientes, debido a que existen líneas de autotransporte en las tres jurisdicciones, las de jurisdicción nacional que se mueven dentro del distrito GCBA, y que lo conectan con partidos del conurbano entre sí, y también líneas municipales que se mueven dentro de cada uno de los municipios.

Con 286 líneas, de las cuales 140 son de Jurisdicción nacional, y un total habilitado de 15.000 unidades, presenta una modalidad multidireccional, a diferencia de otras redes, generando trazados muy diversos que se superponen entre líneas, pero brindando una cobertura con cierta competencia con el modo ferroviario.

El subsistema es operado por empresas privadas, que no reciben subsidio por parte del Estado, siendo los costos operativos financiados con la tarifa<sup>10</sup>. Estas son fijadas sobre secciones de recorrido que surgen del sector empresario. En general los horarios y frecuencias en horas pico, han sido evaluados como satisfactorios, aún teniendo en cuenta los congestionamientos y accidentes ocurridos con autos particulares y taxis.

En la distribución total de los viajes este modo es uno de los principales, contabilizándose 9 millones de viajes/diarios, en una vasta y compleja red con servicios paralelos que compiten entre sí y una red perpendicular que abastece a los corredores principales. Su participación en el sistema total de transporte resulta del 78%.

Sin embargo a pesar de las mejoras introducidas para enfrentar la competencia como el expendio automático de pasajes y la caja de transmisión automática, para que el conductor no tuviera otra tarea que conducir el vehículo; menor emisión de gases; suspensión neumática y modelos superbajos para mayor comodidad del usuario; y una política de renovación del



**Trenes suburbanos**

parque que llevó el promedio de antigüedad de los vehículos de 6,5 años en 1994 a 4,25 en 1998, no resultaron suficientes para aumentar la cantidad de personas transportadas.<sup>11</sup>

La red ferroviaria de superficie por su extensión es considerada del quinto en el mundo y forma parte de la red regional. De configuración radial y convergente hacia el área central está constituida por líneas de corta y media distancia. Con siete líneas, 833 km de vías (18% electrificadas) 164 km=, 1.400 coches y 256 estaciones, con 3 terminales principales en el macrocentro; y 12 centros de transbordo.

Su participación relativa en el sistema de transporte aumentó del 4% al 6% aproximadamente, como consecuencia del incremento de frecuencias horarias, mejora en la regularidad, y aumento en los niveles de seguridad. Actualmente se contabilizan 1.6 millones de viajes/diarios, de los cuales unos 860.000 son desplazamientos de personas que habitan en la Región y que concurren a la ciudad central por motivos de trabajo.<sup>12</sup>

La oferta es medida por la cantidad de coches kilómetro recorridos, y esta medición refleja la capacidad y la frecuencia del modo ferroviario. Esta oferta en 1993 era de 95 millones coche/Km., restableciéndose a valores normales de operación en 1998 a 158 millones coche/Km. Los comportamientos de la oferta por línea son muy disímiles.

Su potencialidad competitiva se centra hoy en la reserva de capacidad existente, lo que llevaría a aumentar los servicios de 10 a 18 trenes/hora por sentido

Si bien existe una demanda creciente insatisfecha, la red se encuentra severamente condicionada para diversificar y mejorar su oferta debido tanto a la escasez de infraestructura (vías triples y cuádruples) como a la gran cantidad de pasos a nivel que interfieren con la circulación y ocasionan serios accidentes.

La red de subterráneo desarrollada dentro del territorio de la ciudad no tiene carácter regional. man-

<sup>10</sup> Según datos del centro de transporte 1999 la tarifa ha aumentado desde la década del 80 en mas de un 50%

<sup>11</sup> Según registros de la CoNTA 1995, existen grandes diferencias en la antigüedad del parque, siendo las zonas sudeste y sur las que cuentan con un parque de mas de 7 años.

<sup>12</sup> Un hecho curioso fue que para absorber la nueva demanda, proveniente de las estaciones mas alejadas, fue necesario desatender la primer corona por lo que este usuario debió utilizar la oferta de transporte automotor publico y privado.

tiene la dirección radial dominante, con excepción de la línea C.

Tiene cinco líneas y un premetro con 44 km de red, 350 coches y 76 estaciones.

Al igual que la red ferroviaria de superficie y por razones similares a las expuestas, su participación ha aumentado del 3% al 4%.

Actualmente se realizan 1 millón de viajes por día, con servicios que van desde las 5.00 a las 22.20 hs., los días hábiles y de 8.00 a 22.20 los domingos. La regularidad de los servicios es buena y al igual que los ferrocarriles la oferta se mide por coche Km. recorrido siendo en 1998 de 32 millones de coche Km. recorrido superando el máximo en 1987 -durante la administración estatal- que fue de 25 millones coche Km.

Los subtes pertenecían jurisdiccionalmente a Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, siendo esta la encargada de su operación. Con el proceso de concesión, las adjudicaciones de los servicios adquirió una característica particular y es que la Nación al ser la que paga el canon o subsidio correspondiente quedó con el control de la gestión del operador privado, con un comité asesor municipal, o sea que el municipio perdió parte de su dominio sobre este medio, conservando solo el patrimonio de los subterráneos.

Tanto el modo ferroviario, como el subterráneos, ofrecen servicios de regular calidad, debido a la escasa inversión -provenientes de los subsidios estatales -en equipamientos e infraestructura.

**Los Servicios de Oferta Libre**, surgen ante la necesidades de transporte no contempladas en los servicios urbanos regulares de pasajeros, tienen distintas modalidades de operación llamados servicios urbanos especiales "charters", servicios contratados, servicios para ámbito portuario y aeroportuario, servicios escolares interjurisdiccionales y servicios de hipódromos y espectáculos deportivos y turísticos.<sup>13</sup>

Existen 1.336 empresas de oferta libre con un parque habilitado de 1.930 unidades.

**Taxis y Remises:** Existen 40.000 unidades taxis con licencia en la Ciudad de Buenos Aires con una sobreoferta que ayuda a incrementar la congestión. Su regulación incluidos los aspectos tarifarios es exclusivamente municipal. Los remises realizan no menos de 1.000.000 de viajes/día dentro de la ciudad metropolitana.

### Modelo de transporte basado en encuestas de origen-destino

Los estudios que se han realizado sobre transporte en la Región fueron basados en métodos de cuantificación de la demanda, en encuestas de origen-destino y mediciones en puntos fijos o móviles.<sup>14</sup>

El proceso es resumido en tres etapas:

- Recopilación de la información, análisis y construcción del modelo;
- Establecimiento de previsiones y
- Evaluación.

Son predecibles así el número de viajes que tendrán lugar por cada medio de transporte, el origen y destino de los viajes y la ruta que seguirán entre origen y destino.

Para establecer el origen y destino de estos viajes se divide el área de estudio en un número determinado de **zonas de tráfico**. El tamaño de estas zonas depende del nivel de detalle requerido (a menor tamaño mayor precisión potencial del modelo) pero con costos mayores.

En áreas pequeñas se realizan entrevistas en rutas realizados en puntos seleccionados llamados "líneas pantallas", o registros de matrículas otorgadas o distribución de tarjetas postales con franqueo pago, en áreas más extensas se emplea la modalidad de encuestas a domicilio. Se preparan inventarios independientes para el sistema viario y para el sistema de transporte público y se recopila información sobre cada res de transporte. La construcción del modelo implica conocer la clasificación de los viajes según sus objetivos. El modelo más usado es el de gravedad.<sup>15</sup>

Estos modelos consideran el tamaño global de la demanda y los flujos de viajes, pero sin embargo las variables utilizadas como sexo, tamaño de los hogares, formas de motorización e ingresos no son suficientes si tenemos en cuenta la marcada segregación socio espacial existente en nuestro contexto metropolitano y su fuerte incidencia sobre los desplazamientos.

El modelo resultante con grandes limitaciones constituye más una ayuda para la toma de decisiones que una solución a la problemática del transporte.

La estructura social, la forma de distribución espacial de la población y de los ingresos y la movilidad están estrechamente relacionadas.

### Transporte y problemática ambiental

El transporte tiene una vinculación directa sobre la calidad ambiental, generando efectos negativos, como los que provoca la contaminación sonora (emisión de ruidos), la contaminación atmosférica (emisión de gases), y el deterioro creciente en el espacio público.

A pesar que en las últimas décadas se ha ido incrementando una conciencia sobre las consecuencias ambientales del desarrollo urbano, e incorporándose a las políticas públicas, creándose instituciones, organismos y programas que promuevan el desarrollo

<sup>13</sup> Ramos Hugo O. Vicepresidente de la CNRT - CNRT Su rol en el autotransporte público de pasajeros.

<sup>14</sup> En 1992 se realizó una encuesta domiciliaria sobre origen-destino de viajes sobre la base de los datos del censo de 1991

<sup>15</sup> Información suministrada por la Ex secretaria de Transporte- Año 1992- Pasantía de la autora en la repartición



**Boca de acceso al subterráneo en Facultad de Medicina.**



**Exceso de taxis en el centro de la ciudad.**

llo sostenible en las ciudades, debido a la fragmentación de las responsabilidades jurisdiccionales, las posibilidades de una actuación coordinada, es hoy, prácticamente nula a escala metropolitana.

Entre los muchos factores que contribuyen a la contaminación y que se relacionan con el transporte se mencionan: las características técnicas de los vehículos y combustibles utilizados, el incremento del parque automotor y el uso masivo del automóvil particular, el mantenimiento inadecuado de los vehículos, la escasez de las inspecciones, la desactualización de la normativa vigente, la insuficiencia de campañas de educación vial, y además los problemas auditivos y de estrés que afectan a la población.

El uso de vehículos motorizados aporta del 80 al 90 % de plomo al ambiente originados en los aditivos de las naftas (tetraetilo de plomo). Aun las naftas ecológicas ampliamente promocionadas, que reemplazan el aditivo metálico por aditivos químicos, también son tóxicas.

En la actualidad se realizan escasos controles de la calidad del aire midiendo una limitada cantidad de parámetros ( $\text{SO}_2$ ,  $\text{NO}_x$ , polvo suspendido total, Pb, oxidantes y polvos sedimentables) y no se cuenta con una red de monitoreo permanente.<sup>16</sup>

La concentración de monóxido de carbono (CO) varía según la densidad del tránsito a lo largo del día. La Fundación Argentina Siglo XXI que mide en forma continua el monóxido de carbono desde 1992 en la ciudad de Buenos Aires, ha señalado que cuando comenzaron las mediciones, los valores oscilaban entre 4 y 5 ppm desde entonces fueron subiendo sin cesar. En 1995, cuando una disposición restringió la entrada de automotores al centro de la ciudad según su número de patente, la contaminación dejó de subir. En 1997 se registraron en Capital Federal, 23 días que alcanzaron 14 ppm, cifra similar a la registrada en ciertas

localidades de la región metropolitana y muy por encima de la admitida por la OMS (9 ppm).

Durante 1994 y 1995 el Instituto de Química Física de los Materiales, Medio Ambiente y Energía (INQUIMA), realizó 2 campañas de medición de óxidos de nitrógeno ( $\text{NO}_x$ ) y dióxido de azufre ( $\text{SO}_2$ ), con 19 estaciones de muestreo en la capital, y 2 en la provincia de Buenos Aires. Los resultados arrojaron valores entre 0,027 ppm y 0,047 ppm para los  $\text{NO}_x$ , y entre 0,002 ppm y 0,008 ppm para el  $\text{SO}_2$ . Si bien los registros están por debajo de los límites máximos establecidos por las normas de EPA de los EE.UU. (0,053 ppm y 0,030 ppm promedio anual respectivamente), los resultados han disimulado la presencia de picos de contaminación debido a que la técnica utilizada simple y de bajo costo, no permite obtener valores instantáneos, sino sólo promedios a lo largo del tiempo (usualmente 30 días) pero es muy útil para establecer mapas de contaminación. Los valores máximos se registraron en la zona del microcentro (cerca 0,05 ppm de  $\text{NO}_x$  y 0,01 ppm de  $\text{SO}_2$ ).

Los valores medidos en el resto de la ciudad no fueron mucho menores, lo que indica que la contaminación se extiende sobre toda la capital, afectando también a los barrios residenciales. Sus resultados indican que, de mantenerse los niveles medidos durante el año, estaríamos cerca de la alarma para el NOX (óxido de nitrógeno) (Ver cuadro N° 1)

El decreto 875/94 y las resoluciones conjuntas de la Secretaría de Transporte y la Secretaría de Industria 96/94 y 58/94 respectivamente, establecen una agenda ambiental para que los vehículos nacionales e importados disminuyan las emisiones de CO, HC, NO y NOX

Además la Ley Nacional de Preservación de los Recursos del Aire N° 20.284 del año 1973 comprende en su alcance tanto a las fuentes móviles como a las fijas. Esta ley nunca fue reglamentada a nivel nacional.

<sup>16</sup> La OMS y el PNUMA se unieron en 1992 para publicar "Urban Air Pollution in the Megacities of the World" un estudio que incluía a 20 de las 24 megaciudades del mundo. Al analizar el caso de la contaminación en la Ciudad de Buenos Aires señala que la información del área es extremadamente pobre y que no existía una red de monitoreo apropiada para la medición del nivel de gases contaminantes. Señaló que la situación es crítica y alertó sobre la falta de un estudio apropiado de los gases contaminantes (respecto al ozono ( $\text{O}_3$ ) el dióxido de nitrógeno ( $\text{NO}_2$ ) y el dióxido de azufre ( $\text{SO}_2$ ) no había datos disponibles para la evaluación, o los que había eran insuficientes.

CUADRO Nº 1. ESTIMACIONES DE EMISIONES DE VEHÍCULOS DE GASOLINA Y DIESEL EN LA CAP. Y LA RMBA, 1993. (EN MILES DE TONELADAS)

Tipo de Combustible	CO		HC		No <sub>x</sub>		SO <sub>2</sub>		MP	
	CF	RMBA	CF	RMBA	CF	RMBA	CF	RMBA	CF	RMBA
Gasolina	247.7	861.7	9.5	36.9	6.8	26.4	0.4	1.6	1.3	5.0
Diesel	27.2	156.1	1.6	9.2	6.8	39.0	11.7	67.2	1.5	8.6
Total	274.9	1.017.8	11.1	46.1	13.6	65.4	12.1	68.8	2.8	13.6

La sigla CF se refiere a la Capital Federal y RMBA A LA Región Metropolitana de Buenos Aires.

Fuente: B. Anural y otros, Banco Mundial, 9/97, p. 241

A nivel local la Ordenanza Nº 39.025, del año 1983, Código de la Prevención de la Contaminación Ambiental, Sección II sobre contaminantes atmosféricos, en su parte destinada a fuentes móviles y Sección V sobre ruidos y vibraciones en su parte destinada a fuentes móviles, toma como antecedente la Ley Nº 20.284, expresando que los modelos nuevos de vehículos, para obtener el patentamiento, deben cumplir con los ensayos señalados por la norma, y los usados se encuentran sujetos a los controles operativos a la vera del camino, efectuados de conformidad a la metodología y a acuerdo a los valores de emisión en materia de aire y ruido en este sentido.

Lamentablemente, aún cuando la norma posee un sistema de actualización de estándares a través de un órgano creado a tal efecto, dichos valores no han sido actualizados desde el año 1983.<sup>17</sup>

De acuerdo al *Mapa Sonoro de la Ciudad de Buenos Aires* -Programa de Aire Limpio. Buenos Aires, 1998, predomina el rango 75-85 db, observándose que un 9.3% revela que los niveles de ruido son de 80 db o más. La Ordenanza Nº 39.025 adopta como criterio básico de nivel sonoro 45 db considerando al mismo como nivel máximo para las áreas residenciales, admitiendo diversas variaciones en relación al tipo de área según su uso, según las horas y los días y las características del ruido. Sin embargo estos valores no han sido actualizados aún.

### Las concesiones de los medios de transporte público y redes viales

El sistema de concesiones, fue el mecanismo aplicado para los servicios de escasa posibilidad de rendimiento económico y en los que resultaba conflictivo o casi imposible el traspaso de la propiedad, como los corredores viales, los ferrocarriles y el transporte automotor.

El proceso conlleva muchos intereses en juego, actores de distinta naturaleza y peso que se mueven en función de lógicas diferentes.

**Concesión de Ferrocarriles metropolitanos y de Subterráneos:** Los picos de hiperinflación de los años 1989/1990 ubicaron al sistema ferroviario en una situación límite

En 1989, Ferrocarriles Argentinos con 92.000 empleados y perdía según un informe del Banco Mundial alrededor de U\$S 600 millones por año, cifras que equivalían al 1% del PIB y al 9% del presupuesto público.

Así en el marco de las transferencias de responsabilidades y roles gubernamentales, en agosto de se sanciona la ley 23.696 de Reforma del Estado, que indicaba, que las empresas, Ferrocarriles del Estado y Subterráneos de Buenos Aires (SBASE), serían sujetas a concesiones.

A mediados de 1990, la reestructuración de la red ferroviaria fue negociada con el Banco Mundial, quien otorgó un préstamo de U\$S 300 millones para pagar las indemnizaciones por despido. El programa inicial incluía elementos sustanciales para la operación del sistema, entre ellos la revisión de normas y prácticas operativas y el diseño de una estrategia laboral que mejorara la productividad y redujera la mano de obra innecesaria.

En 1991 se creó la empresa estatal Ferrocarriles Metropolitanos S.A., FEMESA, (7 Líneas: Belgrano Norte y Sur, Mitre, Roca, San Martín, Sarmiento y Urquiza), quedando a cargo de la operación de los servicios hasta su transferencia al sector privado. Para el transporte de cargas el proceso implicó la subdivisión en seis ramales de explotación, que serían licitados también por separado<sup>18</sup>.

De esta manera y mediante la modalidad de concesión por plazos prorrogables en periodos sucesivos de 10 años, se concesionaron todas las líneas suburbanas, a excepción del Urquiza y de los subterráneos que lo hicieron por 20 años. Conjuntamente con la propuesta de ejecución de un plan de obra, se definieron los estándares de servicio para cada línea y el mantenimiento de los niveles tarifarios preexistentes a cambio de un subsidio operativo anual, abonado mensualmente, por parte del Estado, que compensara las diferencias entre ingresos y los costos operativos y globales (considerados los de inversión y los de explotación).

La red se subdividió en 6 grupos de servicios, licitados separadamente: Trenes de Buenos Aires S.A. (Líneas Mitre y Sarmiento), Metrovías S.A. (Línea

<sup>17</sup> Fundación ambiente y recursos naturales. Programa Buenos Aires Sustentable. La calidad del aire y el ruido en la Ciudad de Buenos Aires. FARN 2000.

<sup>18</sup> A diferencia de los servicios metropolitanos no habría subsidios, pero sí el cobro de un canon en concepto de alquiler de material rodante y el uso de infraestructura, por un plazo de 30 años.

Urquiza y Subterráneos de Bs. As.), Transportes Metropolitanos Gral. Roca S.A. (Línea Roca), Transportes Metropolitanos Gral. San Martín S.A., (Línea San Martín), Ferrovías S.A. (Línea Belgrano Norte) y Transportes Belgrano Sur S.A. (Línea Belgrano Sur). Se adjudicó al que proponía la tarifa más baja. Este fue el caso de los ferrocarriles, y los peajes de las rutas.

#### Cuadro de Concesiones

Líneas operativas	Empresas concesionarias	Vencimiento contrato conc.
Mitre-Sarmiento	TBA-Trenes de Bs. As. S.A.	MAYO 2005
Urquiza y Subterráneos	METROVIAS S.A.	MAYO 2013
Roca	TMR-Transporte Metropolitano Roca S.A.	DICEMBRE 2004
San Martín	TMS- Transporte Metropolitano San Martín S.A.	MARZO 2004
Belgrano Norte	FERROVIAS S.A.	MARZO 2004
Belgrano Sur	TMB- Transporte Metropolitano Belgrano Sur S.A.	ABRIL 2004

Elaboración Propia según datos oficiales

Se acordó que si los ingresos superaban los costos la empresa concesionaria abonaría un canon al Estado. El plan de obras cotizado representaban U\$S 36 millones para el FC Urquiza (1992) y U\$S 400 millones para subterráneos, con un plus del 15% para inversiones complementarias.

En 1997 el Poder Ejecutivo dispuso renegociar los contratos de concesión de ferrocarriles de superficie y subterráneo en su conjunto (no línea por línea), basándose en la insuficiencia del sistema para atender las demandas crecientes, sin alterar la ecuación económico-financiera.

También fueron concesionados los sistemas de acceso electrónico a la red del Subterráneos y Ferrocarriles (Metropolitano-TMR, TMS y TBA- el 80% del transporte público) a la empresa española de tecnologías de la Información Indra. El contrato firmado por la española Indra y Metropolitano establece la instalación de tornos de acceso, expendedores de billetes, y controles de estación conectados con un sistema central, así como lectoras portátiles de billetes, aun no implementados.

**Concesiones del Autotransporte público de pasajeros.** Los servicios de transporte automotor de pasajeros urbano e interurbano, a diferencia del transporte ferroviario o de los servicios públicos domiciliarios, eran operados desde los años 60 por prestadores privados, con permisos de explotación otorgados por la Secretaría de Transporte de la Nación.

Las concesiones del autotransporte se efectúan por medio de permisos, con 10 años de vigencia, fijando además las tarifas, recorridos, frecuencias y el parque del servicio. El total de la recaudación queda en manos del operador a fin de cubrir los costos.<sup>19</sup>

La falta de implementación del mecanismo de adjudicaciones por Concurso Público de Propuestas, ha permitido continuar con un sistema de repermisionamientos, condicionados al cumplimiento de la normativa correspondiente. Hoy el 60% del sistema se encuentra permissionado y un 20% en trámite.

**Concesión de la red vial:** Se refiere a las rutas nacionales y corredores viales nacionales, y las autopistas de acceso a la Ciudad metropolitana de Buenos Aires, administradas anteriormente por la Dirección Nacional de Vialidad

La Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires comprende: el Acceso Norte (Autopista del Sol), el Acceso Oeste, (Grupo Concesionario del Oeste S.A.), Autopista La Plata-Buenos Aires (Autopista al Sur: Coviars S.A. y AEC S.A.), la Autopista Riccheri-Ezeiza-Cañuelas y la Autopista Parque Presidente Perón, ya licitada, pero aún en tramitación de aprobación de contrato

Al interior de la ciudad se incluyeron las Autopistas Urbanas (AUSA) AU1 25 de Mayo y AU6 Perito Moreno y Dellepiane<sup>20</sup>

El Plan de Concesionamiento se ajusta a la normativa de la Ley 17520, Decreto 2039/90 (Otorgamiento de las Concesiones Viales), otorgando la concesión de obra pública mediante una licitación para la mejora, ampliación, remodelación, conservación, mantenimiento, explotación y administración de algunos tramos de la Red Vial Nacional.

La aplicación del Peaje a la financiación de caminos es el sistema aplicado para posibilitar el manteni-



Sector de Catalinas Norte.

<sup>19</sup> Los servicios de autotransporte automotor operan históricamente sin subsidios estatales, siendo la tarifa la que financia los costos.

<sup>20</sup> El plan de accesos a la ciudad de Buenos Aires data de 1943; hay uno solo concluido, y se tardó 25 años en terminarlo. En el caso del Acceso Oeste falta construir un tramo de 8,5 kilómetros pese a que todas las tierras necesarias se encuentra expropiadas desde 1981. Faltan construir 40 Km. del Acceso Sur desde Ezeiza hasta Cañuelas, y en cuanto al Acceso Sudoeste, que continúa la Avenida General Paz desde Puente de la Noria hasta Quilmes, donde empalmaría con la autopista a La Plata, fue expropiado en 1948 y se construyeron algunos puentes, pero se encuentra abandonado y ocupado por asentamientos precarios

miento de la red vial con un adecuado índice de seguridad y confort.

Se concesionaron así los corredores viales a empresas privadas, las que deben cumplir un plan mínimo de obras, efectuar el correcto mantenimiento de las mismas y lograr una mejora paulatina del índice de estado. Como retribución el concesionario cobra peaje en diversos puntos de la ruta, los que sumados a su inversión le permiten contar con el capital necesario para efectuar las obras, operando la empresa como administradora de la ruta, de su cuidado y sus mejoras.

En una primera etapa se otorgó en concesión y por un periodo de 12 años, el mantenimiento de cerca de 10.000 kilómetros pavimentados de la red nacional, eligiendo aquellos tramos que mostraran volúmenes de tránsito superiores a los 2.000/2.500 vehículos.. La tarifa fue fijada en 1,5 dólares por cada 100 kilómetros para los automóviles. Posteriormente se redujo la tarifa a 1 dólar por cada 100 kilómetros, se eliminó el canon en los contratos iniciales y se otorgó un subsidio de 57 millones de dólares a repartir entre las concesionarias proporcionalmente al IVA declarado.

En autopistas con mucho flujo de automóviles, se discriminan a los vehículos en: exentos de pago, los que pagan con importe no exacto y necesitan vuelto, los que pagan con dinero exacto, los que emplean tarjetas y, por último el telepeaje. permitiendo pasar cinco veces más autos que el sistema manual. desahoreciendo cinco puestos de trabajo

### Marco regulatorio

El nuevo modelo es regulado por un conjunto de normas: leyes de privatización y de regulación, decretos reglamentarios, pliegos licitatorios, los contratos que resultaron de las licitaciones y resoluciones de los organismos de regulación y control, agregándose los contratos entre las empresas que integran un servicio y entre empresas y usuarios.

La Ley Nacional de Tránsito y Seguridad Vial N° 24.449, su Decreto Reglamentario 779/95 y la normativa concordante, fija los requisitos para el transporte urbano de pasajeros estableciendo tanto la antigüedad admitida de las unidades (10 años) y las características técnicas, dimensiones específicas, control de emisión de gases contaminantes, la ubicación en el sector trasero para los motores, y medidas de seguridad para los pasajeros como limitadores de velocidad y dispositivos de control de apertura y cierre automáticos de puertas. Asimismo la instalación de máquinas expendedoras de boletos, es exigida como consecuencia de la sanción de normas de protección laboral del personal de conducción, y la incorporación paulatina de unidades equipadas para personas con movilidad reducida.

**Gestión en los modos de Transporte.** Junto con el proceso privatizador tuvo lugar el diseño institucional de organismos de regulación y control de los servicios públicos de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y carga, del ámbito nacional, llamados *entes reguladores*, entre cuyas funciones se encuentran:

- regulación económica y técnica de la prestación de los servicios,
- control y fiscalización
- resolución de conflictos y
- defensa de los usuarios

Fueron creados múltiples organismos con especialización modal y descentralización administrativa de funciones que luego se fusionaron en un único organismo de control con competencia multimodal, coincidente con la segunda Reforma del Estado,

Recorriendo un poco la historia de los numerosos proyectos de coordinación propuestos, sin que ninguno llegara a concretarse, se pueden mencionar: el Ente Coordinador del Transporte de la Región Metropolitana (ECTRAM, 1980), el Consejo Asesor Interjurisdiccional del Transporte (CAIT, 1983), el Comité de Coordinación de Transporte de Personas de la Región Metropolitana (1985), el Consejo Metropolitano de Transporte de Pasajeros (COMETRAPA, 1985) y la Autoridad Metropolitana de Transporte (ATAM, 1989).

Entre fines del año 1992 y mediados del 1994, se crearon 5 entidades:

- Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria - CNRF - Decreto N° 1836/93-
- Comisión Nacional de Transporte Automotor - CoN-TA - Decreto N° 104/93
- Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria,
- Comisión Nacional de Transporte Ferroviario - CNTF -y
- Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario.

La **CoN-TA**, organismo de gestión y control público de la operación del sistema de transporte automotor de cargas y pasajeros de Jurisdicción Nacional, ya había sido creado a mediados de 1992 por el decreto de desregulación del transporte público automotor de larga distancia, para la fiscalización y control de los servicios de transporte interurbano de pasajeros, por lo que la nueva norma amplió su jurisdicción al resto del transporte automotor.

En julio de 1993, se encomienda a la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (**UCPRF**), entidad dependiente del Ministerio de Economía, la fiscalización y control de las concesiones para la explotación de los servicios de transporte ferroviario de superficie y subterráneo del Área Metropolitana:



*Puerto Madero, importante área de reciente renovación urbana.*

Por Decreto 1836/93 se crea **CNTF** la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario, organismo autárquico al que se le asigna la misión de fiscalizar las concesiones de transporte ferroviario interurbano de pasajeros y de carga, y entender en la regulación relativa a la seguridad del transporte por vía férrea -de superficie y subterráneo - en todo el territorio de la República Argentina. La norma de creación establece que la comisión creada deberá coordinar sus actividades con la Autoridad del Transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires (**ATAM**, 1989), entidad que entendía en la regulación del transporte urbano y suburbano de pasajeros, y con la (**CNRF**) Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria.

En marzo de 1994 se crea el Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario, con la misión específica de resolver controversias relacionadas con los contratos de concesión o de transporte que se produzcan entre las empresas de transporte ferroviario, o entre éstas y los usuarios o el Estado Nacional. No se trata de un nuevo organismo, sino de la reformulación de funciones de la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria, y la adecuación de su denominación a dichas funciones.

Por Decreto 660/96 se fusionaron la **CoN-TA** y la **CNTF**, en la Comisión Nacional de Regulación del Transporte **CNRT**, como organismo descentralizado en el ámbito de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Subsecretaría de Transporte Terrestre que asumiría las competencias, facultades, derechos y obligaciones de las entidades fusionadas, y la disolución del Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario.

Se dispuso además la absorción de la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria, quedando un único organismo con competencia en materia de regulación y control de los servicios de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y de carga, sujetos a jurisdicción nacional. Este ente no entiende en la fijación de políticas de transporte, limitándose a la ejecución de los lineamientos normativos dados por la Autoridad de Aplicación, y a la estricta fiscalización de su cumplimiento.

En noviembre de 1998 se sanciona la Ley 25.031, disponiendo la creación de el **ECOTRAM**, Ente Coordinador del Transporte Metropolitano, integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y los municipios del área metropolitana de Buenos Aires, cuyo objeto era la planificación y coordinación del sistema de transporte urbano e interurbano interjurisdiccional en el área metropolitana de Buenos Aires. El Ente se constituirá una vez que todas las jurisdicciones adhieren a los términos de la ley. Aún no se ha logrado la adhesión de todas las jurisdicciones. No tiene funciones de regulación, solo la planificación y control del sistema

A partir de 1999, la Secretaría de Transporte de la Nación manifiesta la intención de llamar a licitación de consultoría para **ETRAM**, Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires, con asesoramiento para la formación del soporte inter-institucional de la Región.

Como hemos visto la multiplicidad de organismos creados, en especial para el transporte ferroviario ha provocado superposiciones de funciones y competencias.

Con relación a las funciones de regulación de la CNRT se muestran recortadas, ya que el organismo carece de facultades para el dictado de reglamentos técnicos, siendo su función la de proponer a la Secretaría de Transporte, normas referidas a aspectos técnicos, operativos, de seguridad y funcionales del transporte (función que, tiene asignada, con el mismo alcance, la Dirección Nacional de Políticas de Transporte Automotor).

Asimismo en lo que respecta a la regulación económica, la CNRT se le ha asignado un carácter de mero asesoramiento a la Secretaría de Transporte, que es la que interviene en la reglamentación de los servicios públicos: otorgamiento de permisos, fijación de recorridos, frecuencias, horarios, y en los cuadros tarifarios.

El Órgano de Control de las concesiones de la red de accesos a la ciudad de Buenos Aires **OCRABA**, fue aprobado por Decreto N° 1994/93. Sus actividades consisten, en la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios de los distintos accesos que integran la red a Buenos Aires conforme lo establecido en los respectivos contratos de concesión y en la normativa aplicable. Incluye: liberación de la traza, proyecto y construcción de obras, mantenimiento, instalación de equipos, prestación de servicios, etc., y el control de aspectos técnico constructivos, jurídicos, económico - financieros, de preservación del medio ambiente, de atención a los usuarios y de seguridad vial. El ente también cumple actividades de asesoramiento a la Secretaría de Obras Públicas en asuntos de su competencia, como organismo descentralizado, administra su patrimonio y posee su propio servicio administrativo-financiero.

La transparencia del conjunto del sistema regulatorio estuvo fuertemente cuestionado desde sus inicios, debido a que como fueron creados mediante decretos del PEN y no por leyes del Congreso Nacional, quedaron vinculados en forma directa con el Poder ejecutivo quien renegó los contratos sin consultar previamente a los respectivos entes reguladores.

## Conclusiones

Indiscutiblemente el transporte urbano si constituye una problemática de orden público, con un expreso desistimiento de la planificación global.

El desarrollo sectorial de esta actividad se relaciona indisolublemente con aspectos inherentes a la estructuración urbana, expresados en la apropiación selectiva que adquiere el uso del suelo, la desvitalización y degradación de los centros, la avanzada antropización, fricciones recurrentes entre centro y periferia, la involución en el ritmo de crecimiento productivo, aumento y concentración de la pobreza, entre otros, situaciones todas emanadas de las modalidades

en la producción y asignación de bienes y servicios del capitalismo dominante, en contradicción con los intereses de los grupos sociales mayoritarios.

La ideología prevalente del Estado, fundamentalmente no interventiva, continúa propiciando acciones puntuales, en algunos casos como paliativos a la escasa inversión por parte del Estado y en otros como incentivos a comportamientos de los privados.

Debido a la complejidad e importancia de la Región Metropolitana de Buenos Aires, reconocida como una entidad física y funcional y que cientos de documentos y encuentros realizados lo testimonian, no cuenta con una coordinación y gestión global integrada. Ello produce la superposición de políticas y acciones aplicadas por las distintas esferas y sectores gubernamentales de distinta índole.

La reforma del Estado que hizo desaparecer definitivamente al este como empresario, privatizando y concesionando en manos de privados la red de servicios urbanos, como sinónimo de eficiencia y eficacia, acentuó los procesos de fragmentación espacial, consolidando situaciones de exclusión e inclusión social ya existentes. El centro neurálgico de esta transformación ha sido el de privilegiar las decisiones del mercado.

Los usuarios, hoy consumidores clientes del servicio vieron casi con indiferencia este traspaso y en algunos casos lo propiciaron, debido en parte al grado de deterioro que habían alcanzado y también por la gradual pérdida de consideración de los servicios como un bien social.

El servicio público de transporte, que forma parte de la red de servicios urbanos tiene una alta sensibilidad frente a la retracción de la economía, que se refleja en la reducción de la dinámica de las actividades y en consecuencia de la menor tasa de movilidad de las personas.

Así las condiciones de transportación de personas en la región, deriva en una crisis del transporte, eslabón de la crisis urbana general, presentando un panorama multifacético de conflictos, restricciones, inequidades e ineficiencias interrelacionados que las decisiones políticas no integradas son incapaces de superar.

Dentro de las cuestiones más significativas detectadas, intentaré ir analizando los efectos directos e indirectos que ellas provocan y los resultados obtenidos:

- La retracción del empleo, sub-empleo y el descenso en el nivel de los ingresos, ha dado como resultado una disminución en la generación de viajes, afectando principalmente a aquellas zonas donde predominan las relaciones interjurisdiccionales o se encuentran más alejadas del centro fundacional, proveedor de gran número de empleos.<sup>21</sup> En estas áreas periféricas donde habitan los sectores de menores recursos se dan las peores situaciones de acceso y vialidad y menor cobertura, obligando a los usuarios

21 Las privatizaciones de empresas de servicios públicos, generaron un redimensionamiento del personal ocupado que impacto en la tasa de desempleo.

a fraccionar los viajes y usar servicios informales con un mayor costo de tarifas.

- Las concesiones ferroviarias y de subterráneos, a pesar de haber sido adquiridas por empresas de escasa capitalización, implicaron mejoras relativas en la prestación de los servicios, recuperando en parte la capacidad de pasajeros transportados en detrimento del autotransporte público<sup>22</sup> que presenta una serie de conflictos relacionados con los criterios empresarios de rentabilidad con maximización de rendimientos y minimización de costos.

El trazado de los recorridos, sujeto a la aprobación del órgano de control, no responde a un criterio de racionalidad porque al ser convergentes al centro de mayor jerarquía, se superponen las líneas en los corredores más rentables. Como consecuencia de ello la congestión y los embotellamientos ocasiona un mayor tiempo de viajes, baja de velocidades medias y menor rentabilidad. En áreas más alejadas de los corredores principales, los recorridos son más largos y laberínticos, para lograr captar en zonas de menor densidad una cantidad determinada de usuarios, con relativa rentabilidad y bajos costos marginales.

- La falta de coherencia entre lo que el discurso oficial expresa y lo que realmente ocurre respecto de la priorización de los modos públicos de transporte ya que las escasas inversiones realizadas incentivarían los modos particulares. La participación del automóvil en la movilidad general, no solo recargó los modos existentes sino que incrementó el uso de importante superficie urbana valiosa, destinada a estacionamientos.

- La congestión vehicular, la contaminación y deterioro ambiental, aumento en los tiempos de viajes, los mayores tiempos de viajes también se relacionan con la distribución del ingreso, pérdida de accesibilidad, peores condiciones en la circulación e ineficiencias en la calidad de los servicios, con su correlato sobre la salud de la población, son resultados del mantenimiento del sistema de transportación, heredado, a lo largo del tiempo.

- Los entes reguladores, que se establecieron con posterioridad a las adjudicaciones, avanzaron lentamente respecto de las mejoras en la infraestructura y en las condiciones de los servicios ofrecidos. Estos organismos que tienen la facultad de regular tarifas, fiscalizar cronogramas de inversiones, verificar la calidad del servicio, canalizar los reclamos de los usuarios por abusos o mala prestación, no lograron legitimarse frente a los usuarios que no los considera

verdaderos representantes de sus derechos y del interés general.<sup>23</sup> La reformulación de la gestión desde la óptica de la oferta evidencian las limitaciones del diseño institucional<sup>24</sup> de los entes que no contemplan instancias participativas vinculantes y en muchos casos ni siquiera se alinean con las políticas sectoriales adoptadas.

Como hemos podido ver el sistema de transporte opera dentro de un contexto de inestabilidad e inequidad económica y social, que agravan su funcionamiento y formas de regulación. La inexistencia de una gestión coordinada a nivel metropolitano eleva aún más los costos generales.

No constituye un objetivo de este trabajo efectuar recomendaciones a las problemáticas plantadas, ya que de esto hay mucho y muy creativo, pero si el dejar abierto el debate y la reflexión acerca de las responsabilidades de la gobernabilidad política e institucional, que posibilite la consolidación de un esbozo por lo menos de sustentabilidad urbana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ainstein Luis** Mega-ciudad Buenos Aires ¿Profundización de la segmentación? Instituto Superior de Urbanismo-Serie Difusión N° 11 Secretaría de Investigación en Ciencia y Técnica FADU- 1995
- Barbero J.** Gerente de Planeamiento de Metrovías Jornadas sobre Gestión del Territorio UGYCAMBA/FADU/UBA-1999
- Corvi Brennan P. Ribera Alicia M E.** La Concentración Empresarial en el transporte urbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires 1995
- Daniels P.W y Warne A.M** Movimiento en ciudades. Transporte y Tráfico urbanos.. Serie Nuevo Urbanismo. Instituto de estudios de administración local. Madrid 1883
- Galeano E.** Patas Arriba, la escuela del mundo al revés. Siglo XXI México 1998.
- González y Villadeamigo** -Estudio del Transporte y circulación urbana- Centro de estudios del transporte Fadu-Uba.1995
- Oszlak Oscar** Estado y Sociedad. Las nuevas reglas del Juego. Volumen I compilador. Oficina de Publicaciones CBC. Universidad de Buenos Aires
- Plus Maria Isabel** Las concesiones viales por peaje en la Republica Argentina. Dirección Nacional de vialidad. Argentina Cartagena de Indias, Colombia septiembre de 1997
- Pirez Pedro** Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la Ciudad. Centro de Estudios Sociales y ambientales. Noviembre 1994.

22 El trasvasamiento desde el autotransporte colectivo de pasajeros hacia el automóvil particular, reflejó apenas un sensible retroceso del transporte de colectivos frente a los demás modos.

23 Los entes reguladores se crearon por Decreto del PEN sin injerencia del Poder Legislativo, ello provocó su condicionamiento respecto a la viabilidad y transparencia de sus acciones.

24 La diversidad de los organismos propuestos dan cuenta de la precariedad y vulnerabilidad institucional.