CÁMARA ARGENTINA
DE LA CONSTRUCCIÓN

EL TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS POR ÓMNIBUS DE BUENOS AIRES

Lic. Patricia Brennan

Área Pensamiento Estratégico

EL TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS POR ÓMNIBUS DE BUENOS AIRES

1. INTRODUCCIÓN

El transporte por buses en el Área Metropolitana de Buenos Aires, de aproximadamente 13 millones de habitantes, se desenvuelve a través de una intrincada trama de recorridos de amplia cobertura geográfica, servidos con una flota total de 17.000 vehículos (9.700 bajo la jurisdicción del Estado Nacional). En un día hábil se realizan 8,2 millones de desplazamientos en buses lo que representa cerca del 78% de los pasajeros que utilizan el transporte público y equivale al 42% del total de los viajes por todos los modos.

La explotación del autotransporte público de jurisdicción nacional está enteramente a cargo de prestadores privados desde la década del 60 cuando se dictaron las primeras normas regulatorias de la actividad obligando a los operadores a constituirse en personas jurídicas. La vinculación con el Estado es por medio de permisos de explotación conferidos por la Secretaría de Transporte de la Nación quien es la Autoridad de Aplicación en la materia.

Dicho organismo es el responsable de la fijación de la política de transporte y su implementación. En lo que se refiere al autotransporte, dicta la normativa específica con la finalidad de reglamentar los aspectos atinentes al régimen de los permisos, así como el resto de la normativa necesaria para cumplimentar los extremos reglados por la legislación de fondo.

El organismo encargado de la aplicación de las normas y la fiscalización de los aspectos operativos de los servicios, es la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), ente de naturaleza autárquica creado en el año 1996 en el ámbito del Ministerio de la Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con competencia sobre el transporte automotor y ferroviario de pasajeros y cargas. El 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 fiscalización de su cumplimiento.

Sin embargo, desde la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en el año 1994, la competencia del transporte por automotor de aquellas líneas que operan dentro de los límites de la ciudad es potestad del gobierno de la ciudad, si bien aún no se ha efectivizado el traspaso correspondiente. Se trata de 24 líneas de las 135 que actualmente se encuentran bajo jurisdicción del Gobierno Nacional. Independientemente de ello, el resto de las líneas de jurisdicción nacional, provenientes del Gran Buenos Aires realizan tráfico dentro de la ciudad. Por esta razón es sumamente complicado realizar un análisis separado del subsistema autotransporte en la ciudad de Buenos Aires.

La crisis experimentada en la Argentina entre los años 2001 y 2002 implicó, por primera vez, el otorgamiento de subsidios a la actividad y un deterioro grave en la calidad de las prestaciones. A pesar de la posterior reactivación económica, los subsidios se han incrementado notablemente y la calidad del servicio no ha mejorado. Estos hechos imponen la definición de nuevas políticas de transporte urbano a fin de superar la actual situación y garantizar la movilidad de la población de una metrópolis de las características de Buenos Aires.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Al analizar la evolución de los transportes urbanos en Buenos Aires, se detectan diferentes etapas en las cuales las políticas, la regulación y la propiedad han tenido orientaciones, enfoques y tratamientos claramente diferenciados.

Hasta el año 1936, el transporte urbano de Buenos Aires estaba totalmente en manos privadas, era explotado por empresas de capitales extranjeros constituidas legalmente y por un grupo de propietarios individuales que operaban líneas de taxis compartidos. El marco de regulación de los servicios era mínimo y no existían subsidios por parte del Estado.

Entre 1936 y 1948 comienza la participación del Estado en el sistema de transporte. Existe una operación monopólica de los servicios a través de un ente corporativo con capital fundamentalmente privado y donde el Estado actúa como aval en el otorgamiento de préstamos destinados al transporte urbano. Se construyen algunos subterráneos pero el resto del sistema se deteriora seriamente. Las empresas tranviarias enfrentan en distintos países la misma crisis de descapitalización. Durante esta etapa algunos buses fueron incautados por este ente corporativo aunque gran parte de ellos siguieron operando en los suburbios de la ciudad en forma independiente.

Entre 1948-1955 el protagonismo del Estado como operador del sistema es total, efectuando fuertes aportes de capital para mantener la prestación de los servicios. Comienza algún tipo de planificación operativa y estructuración de una red multimodal. Se implementa el subsistema de trolleybuses. Sin embargo, desde el inicio la operadora estatal no pudo operar en forma eficiente.

Desde 1955 a 1963 se transfieren los servicios a operadores privados. En 1960, se redefine la política a seguir para el transporte urbano, implementándose la privatización del sistema automotor (ómnibus). En 1961 se dispuso liberar al Estado de los aportes financieros que realizaba para mantener los servicios de tranvías y trolleybuses para lo cual se transfirió a la gestión privada los servicios eléctricos a nivel de Buenos Aires. Se decidió también que dicha transferencia se operaría reemplazando los tranvías y trolleybuses por automotores.

En 1961, se dicta un marco regulatorio para el servicio de transporte urbano por buses estableciéndose que para la prestación del mismo, los operadores debían constituirse en sociedades de capital o cooperativas, debiendo estas empresas ser las propietarias de los vehículos a operar.

La transferencia a la actividad privada tanto del sistema de ómnibus como de los de trolleybuses y tranvías se realiza a los empleados de la empresa estatal quienes recibieron la operación como pago indemnizatorio de su trabajo en la empresa.

Esta etapa se caracteriza por la privatización de los servicios en un marco de fuerte regulación, una reducción de los aportes del estado los cuales se circunscriben a los modos guiados. La política global del país se refleja en la sustitución de los modos eléctricos de superficie por transporte automotor, consumidor de petróleo coincidente con la instalación de las primeras plantas automotrices en la Argentina y el desarrollo de la explotación de petróleo.

Entre 1964 y 1991, el sistema permaneció sin cambios significativos en lo que respecta a la gestión empresaria y políticas de subsidios. La planificación del sistema pasó a ser ejercida mayoritariamente por los empresarios del autotransporte. El estado se desentendió de la realización de nuevas inversiones en infraestructura, dejando en manos de los operadores privados la gestión del sistema en un proceso en el cual los modos guiados operaban a déficit con grados crecientes de ineficiencia y deterioro en la calidad de los servicios.

La siguiente etapa se extiende desde 1991 a 2001. En 1991, el Gobierno decide la privatización de la operación de los modos guiados de la Región Metropolitana de Buenos Aires, lo que se efectiviza entre los años 1994 y 1995.

En el año 1994 se sanciona un nuevo marco regulatorio para los buses. La obtención del permiso de explotación se condicionó a un cúmulo de nuevas exigencias a los operadores, las que importaron considerables erogaciones e inversiones que, en muchos casos, condujo a los mismos a un alto grado de endeudamiento, concluyendo en una fuerte concentración empresaria y el abandono casi total de las formas artesanales de gestión.

Por su parte, este período registra por primera vez en la historia del autotransporte, importantes caídas en la demanda. Sus causas principales son la mejora de los servicios de los modos guiados, el aumento del uso del automóvil particular y del desempleo, la fuerte competencia de modos no autorizados y la pérdida de competitividad provocada por el aumento de la congestión.

Esta etapa se caracteriza, además, por una reorganización del sector estatal con miras a brindar las condiciones adecuadas de regulación que aseguren una gestión eficiente de la totalidad de los operadores privados del sistema mediante la creación de entes autárquicos, reguladores de la actividad integrados por personal técnico capacitado que actúe en forma independiente de las decisiones de política que quedan en manos de las Secretarías de Estado correspondientes. Asimismo, el Estado retoma la función de planificación a mediano y largo plazo mediante la constitución de un grupo de técnicos, a la vez que diseña nuevos marcos regulatorios con miras a una mayor profesionalización de la actividad.

Finalmente, la etapa actual, está fuertemente condicionada por la crisis económica que sufriera la Argentina entre 2001 y 2002 que implicó una importante caída de la demanda, lo que sumado al aumento del precio internacional del petróleo, a la devaluación del peso y a la imposibilidad de aumentar las tarifas, obligó al otorgamiento de subsidios por primera vez en la historia de la operación privada del transporte automotor público de pasajeros.

3. EVOLUCIÓN RECIENTE

La Región Metropolitana de Buenos Aires está integrada por la Capital Federal y por 42 Municipios pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires que configuran con ella una única unidad funcional. Es una de las mayores áreas urbanas de América Latina, centro de la vida administrativa, económica, industrial y social de la Argentina, en la que habitan el equivalente a un tercio de la población del país.

El transporte urbano en la región se compone de servicios de buses de jurisdicción nacional, provincial y municipal que conforman 313 rutas; 6 líneas de subterráneos con un premetro y 7 líneas de ferrocarriles metropolitanos.

El subsistema de ferrocarriles metropolitanos tiene un desarrollo de 828 km de los cuales 164 km (20%) se encuentran electrificados, uniendo más de 250 estaciones con 4 terminales en el centro de la Región, con 1.398 coches ferroviarios, siendo operado por concesionarios privados, transportando en el año 2008 un total de 1.433.000 pasajeros/día.

El susbsistema subterráneo cuenta con una red de 47,7 km, une 76 estaciones, con 635 coches; desde el 1º de enero de 1994 está operado por un concesionario privado. Asimismo, este

subsistema cuenta con una línea de premetro de una extensión de 7,4 km, operado con 17 coches. La cantidad de pasajeros transportados diariamente por este modo en el año 2008 fue de 911.000.

El subsistema de buses posee una red con amplia cobertura geográfica que totaliza una extensión de más de 63.800 Km. de rutas operada por 231 empresas privadas mediante 313 rutas que en conjunto tienen 1.371 ramales y una flota de 17.108 unidades. La cantidad de pasajeros diarios del subsistema alcanza a las 8.200.000 personas.

Por otra parte, la cantidad de automóviles particulares del área totaliza 4.285.312, los cuales movilizan aproximadamente 11.021.000 viajes diariamente, mientras que operan 50.570 automóviles con taxímetro que transportan un total de alrededor de 1.115.000 pasajeros /día.

La infraestructura vial de la región está integrada por la red de la Ciudad de Buenos Aires que se encuentra pavimentada en su totalidad, y las diversas vías de circulación urbana y rural que se desarrollan en territorio provincial conformadas por autopistas, rutas nacionales, rutas provinciales, avenidas y arterias vecinales. Una característica importante de la red vial radica en su fuerte direccionalidad radial (convergente al área central y al puerto de la ciudad), mientras que los anillos de circunvalación aún se encuentran inconclusos. La extensión total de la red vial urbana alcanza los 44.994 km. De este total, 1.800 km corresponden a vías rápidas, 1.229 a arteriales, 2.053 a colectoras y el resto (40.632km) a vías locales.

Respecto de la evolución de la movilidad en los últimos años es importante destacar que la demanda sobre los diferentes modos no tuvo un comportamiento homogéneo.

La demanda dirigida a los ómnibus de la región se mantuvo aproximadamente constante entre los años 1987 y 1992. A partir del año 1993 y hasta el año 2002 sobrellevó una permanente disminución de pasajeros transportados. En el año 2003 comienza un proceso de recuperación, con tasas de crecimiento superiores a las de los modos guiados, que para el período 2002 al 2008 alcanza el 45,6%.

El comportamiento de la demanda dirigida a los trenes de superficie, subterráneos y premetro fue decreciente entre los años 1987 a 1993. A partir del año 1994, cuando comenzó el período de servicios concesionados, mostró un importante crecimiento. Entre los años 2000 y 2002 soporta una pérdida de pasajeros que comienza a revertirse a partir del año 2003, pero en menor proporción que la de los ómnibus. Las tasas de crecimiento para el período 2002 al 2008 se encuentran en valores de 25,3% para los trenes y 28,0% para los subterráneos.

Es decir que, en general, el total de pasajeros transportados por los modos públicos de toda la región sufrió una continua disminución hasta el año 2002, momento en que agregados presentan los valores mínimos de los períodos analizados anteriormente. Esta pérdida en la demanda coincide con la crisis económica-financiera que atravesó la región y el país. A partir del año 2003 comienza a revertirse esta situación, alcanzando en el año 2008 valores cercanos a los del año 1994.

Con relación a la evolución del número de vehículos pasantes por los puestos de peaje en los accesos a la Capital Federal, presentan un crecimiento para el período 1996 al 2000, una disminución entre los años 2001 y 2002 y una importante recuperación a partir del año 2003 hasta la actualidad. Los flujos de vehículos correspondientes al año 2007 superan en 60,1% los valores del año 2002. Diariamente ingresan a la Ciudad de Buenos Aires 1.350.000 vehículos, de los cuales aproximadamente 800.000 de ellos acceden al macrocentro de la ciudad. Como

consecuencia, se verifica en la actualidad una tendencia creciente de la congestión vial, la cual provoca mayores tiempos de viaje y una disminución de la eficiencia de la ciudad.

4. CARACTERÍSTICAS DE LA MOVILIDAD

En cuanto a estudios de movilidad, es importante destacar que el único estudio integral de transporte realizado en el área fue el Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana (EPTRM), emprendido a fines de la década del 60. Desde entonces no se efectuaron estudios abarcativos hasta la actualidad en que la Secretaría de Transporte, en el marco del Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires, ha puesto en marcha un relevamiento integral de la movilidad de la región.

Frente a esta circunstancia, existen estimaciones concensuadas entre los técnicos del sector sobre la evolución de la movilidad regional entre 1972 y 2007. A continuación se vuelca la estimación del total de viajes realizados diariamente en el área y la partición modal, con las correspondientes fuentes de información para cada año.

EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN MODAL DE LOS VIAJES

MODOS	**1.972[1]**	**1.992[2]**	**1.996[3]**	**2006[4]**	**2007[5]**
COLECTIVOS	54,30	49,85	42,70	31,00	31,33
SUBTERRANEOS	5,40	3,62	4,30	3,00	3,74
TRENES	7,00	6,37	6,46	5,00	5,08
AUTOMOVIL PARTICULAR	15,40	24,29	34,10	41,00	41,94
TAXIS	6,70	3,20	4,05	4,00	4,24
OTROS	11.20	12,67	8,40	16,00	13,67
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
TOTAL DE VIAJES (en millones)	17,4	18,0	19,3	23,5	26,3

Por otra parte, la Secretaría de Transporte llevó adelante durante los años 2006 y 2007, la Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires (INTRUPUBA), primera etapa del Plan Integral de Transporte para la Región Metropolitana de Buenos Aires.

La INTRUPUBA abarcó exclusivamente una investigación de los modos públicos de transporte. Los procesamientos de esta investigación permitieron conocer las características principales de los desplazamientos de los usuarios de estos modos.

En cuanto a los orígenes y destinos de los viajes realizados en autotransporte, un 46,5% se realiza dentro del Gran Buenos Aires, un 32,5% dentro de los límites de la Ciudad de Buenos Aires y el resto (20,9%) atraviesa los límites entre la Provincia de Buenos Aires y la Capital Federal.

[1] Fuente: Año 1972, "Estudio Preliminar de Transporte Región Metropolitana" Tomo 1 – Publicación 1972 – Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación

[2] Año 1992: Estudio de Movilidad basado en encuestas en hogares – Susana Arcusín y otros – Publicado en HOJA DE RUTA N° 5 – Año 1993

[3] Fuente: "Diagnóstico y Objetivos" – Plan Urbano Ambiental – Secretaría de Planeamiento Urbano – GACBA- "Estudio de Transporte y Circulación Urbana" – Coordinador Ing. Daniel Batalla – Plan Urbano Ambiental – Pag 89 – Edición diciembre 1999.

[4] Documentos del Plan Integral de Tránsito y Transporte – Subsecretaría de Tránsito y Transporte – GACBA – Diciembre 2006

[5] Observatorio de Movilidad Urbana – Corporación Andina de Fomento - 2007

Origen-Destino	Participación de los viajes (%)
Capital Federal - Capital Federal	32,5
GBA – GBA	46,5
Capital Federal – GBA	20,9

Fuente: Intrupuba – Secretaría de Transporte

En relación con los tiempos de viaje, la investigación muestra la mayor extensión de los desplazamientos entre Capital Federal y el Gran Buenos Aires al concluir que estos viajes insumen en promedio 65 minutos.

Origen-Destino	Tiempo de viaje promedio (minutos)
Capital Federal - Capital Federal	34
GBA – GBA	37
Capital Federal – GBA	65

Fuente: Intrupuba – Secretaría de Transporte

La densidad de la red de autotransporte se verifica al analizar la cantidad de transbordos efectuados en los desplazamientos, un 82,2% de los viajes se realiza con un solo ómnibus.

Cantidad de Transbordos	Participación (%)
Sin transbordo	82,2
1 transbordo	14,2
2 transbordos	3,0
3 transbordos o más	0,6

Fuente: Intrupuba – Secretaría de Transporte

Asimismo, la información sobre motivos de viaje, arroja que casi el 65% de los desplazamientos se realiza por razones laborales, siguiéndoles en orden de importancia estudio y motivos sociales.

Motivo	Participación (%)
Trabajo	64,9
Estudio	6,9
Salud	4,1
Compras	4,6
Deportes, recreac y gastronomía	3,2
Amigos, familia, social y culto	6,4
Otros	9,8

Fuente: Intrupuba – Secretaría de Transporte

Por su parte, en cuanto a las características de los pasajeros, se cuenta con información de los niveles máximos de educación alcanzada, así como de los niveles de ingreso del hogar y del nivel socioeconómico de los usuarios. El cálculo del nivel socioeconómico se basó en: ingresos del hogar, cantidad de vehículos en el hogar y modelo, cantidad de integrantes con cobertura de salud y máximo nivel de instrucción alcanzado por el principal sostén del hogar. Los cuadros siguientes muestran que los usuarios del autotransporte público de pasajeros pertenecen mayoritariamente a los estratos medios.

Nivel educativo	Participación (%)
Universitario completo	10,2
Universitario incompleto	6,7
Terciario completo	9,0
Terciario incompleto	3,0
Secundario completo	44,6
Secundario incompleto	14,6
Primario completo	9,9
Primario incompleto	1,8
Sin instrucción	0,2

Fuente: Intrupuba – Secretaría de Transporte

Nivel Socioeconómico	Participación (%)
Bajo inferior	0,5
Bajo medio	7,8
Bajo superior	19,7
Medio inferior	43,4
Medio típico	20,7
Medio superior	6,2
Alto	1,7

Fuente: Intrupuba – Secretaría de Transporte

Nivel de Ingreso	Participación (%)
hasta $749	3,3
de $750 a $1499	27,0
de $1500 a $2249	37,8
de $2250 a $2999	15,4
de $3000 a $3749	10,5
de $3750 a $4499	2,8
de $4500 y más	3,2

Fuente: Intrupuba – Secretaría de Transporte

5. ANÁLISIS DEL SECTOR

5.1 Pasajeros Transportados

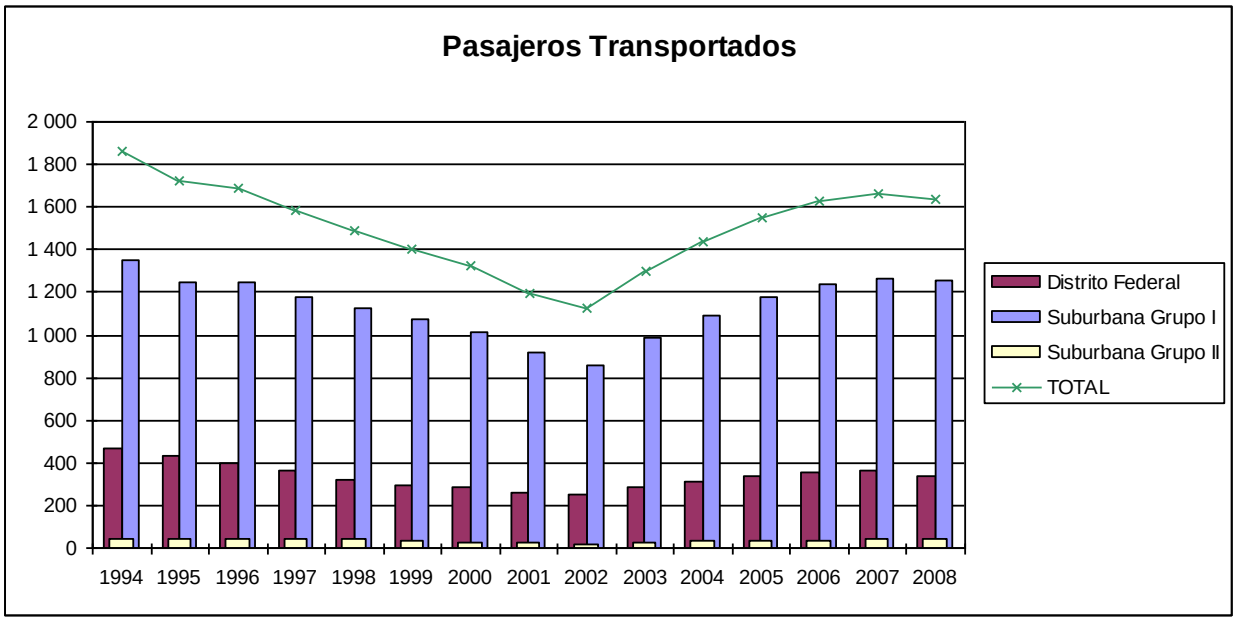
A continuación se realizarán diversos análisis sobre la evolución del sector para el período comprendido entre 1994 y 2008. Cabe mencionar que la información corresponde a las líneas de jurisdicción nacional y que tanto las empresas como las rutas se encuentran clasificadas según su agrupamiento tarifario, correspondiendo las denominadas Distrito Federal a aquellos recorridos que operan íntegramente dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las clasificadas como Suburbanas Grupo I incluyen las rutas que teniendo una de sus terminales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se extienden hasta unos 50 Km. dentro del Gran Buenos Aires y las llamadas Suburbanas Grupo II comprenden las líneas con extensiones mayores a los 50 Km. hasta los 100 Km., es decir hasta los límites de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

En la figura y el cuadro siguiente se observa la evolución de la demanda dirigida al transporte por buses en Buenos Aires en los últimos 15 años, observándose que en este período el ómnibus experimentó una caída constante hasta el 2002 y una recuperación a partir de 2003.

Evolución de los Pasajeros Transportados
(cifras en millones)

GRUPO TARIFARIO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Distrito Federal	470	433	395	365	322	298	286	262	248	284	313	340	356	363	335
Suburbana Grupo I	1.351	1.249	1.250	1.181	1.123	1.072	1.014	914	856	986	1.094	1.177	1.237	1.262	1.256
Suburbana Grupo II	44	44	41	43	41	33	27	23	20	26	32	34	37	40	45
TOTAL	**1.865**	**1.727**	**1.685**	**1.589**	**1.486**	**1.402**	**1.328**	**1.199**	**1.123**	**1.296**	**1.439**	**1.551**	**1.630**	**1.664**	**1.636**

Fuente: Comisión Nacional de Regulación del Transporte



En lo que se refiere a la pérdida de pasajeros, se deben establecer dos períodos diferenciados, 1994-2000 y 2001-2002. La caída de pasajeros que venía experimentando el autotransporte urbano de pasajeros en forma previa a la crisis económica del 2001/2002 tiene su justificación principalmente en las causales siguientes:

- Los cambios en la distribución de la población y las actividades;
- Los cambios en el empleo en la región;
- Los cambios en los patrones de movilidad de la población;
- El desempeño de los restantes modos y la pérdida de competitividad del transporte automotor; y
- El auge del transporte informal.

Respecto de los cambios en la distribución de la población y las actividades, en esta etapa se verifica:

- ⇒ una ininterrumpida expansión hacia la periferia, donde baja sustancialmente la densidad de población, lo cual incide negativamente en los niveles de eficiencia del transporte dadas las grandes extensiones a recorrer en los desplazamientos diarios entre las áreas de residencia y las de empleo;
- ⇒ una reorganización y relocalización espacial de las firmas con consecuencias centrales para el transporte: la ubicación de las firmas ahora no tiene por qué situarse sobre la red de transporte público como condición necesaria para el arribo de la mano de obra;
- ⇒ una explosiva expansión del cuentapropismo; y
- ⇒ un cada vez más rápido y permanente alejamiento de las oficinas de las áreas centrales.

Todo este esquema determinó una nueva estructura espacial consistente en el fortalecimiento de los centros de la periferia urbana, con la consiguiente modificación de los hábitos de consumo, distracción, y desplazamiento de la población. Variables como el alto costo de la tierra y dificultades en la accesibilidad al área central, unidas a políticas públicas de descentralización de tareas y disminución del empleo público aceleraron el proceso de formación y fortalecimiento de subcentros en distintas localizaciones de la región.

En lo referente a los cambios en los niveles de empleo y la desocupación, ya con carácter previo a la crisis desencadenada a fines del 2001, y aún en el escenario de fuerte crecimiento del Producto Bruto que caracterizó los primeros años de la década del 90, las tasas de desocupación alcanzaron niveles desconocidos desde la crisis de 1930 trepando a cerca del 20% de la Población Económicamente Activa (PEA) en el ámbito de todo el país, y aún superiores en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

El cierre de numerosas industrias, que afectó especialmente a las de pequeño o mediano tamaño y la racionalización de empleados en la Administración Pública Nacional fueron los dos hechos centrales que generaron un importante desplazamiento de mano de obra asalariada hacia el cuentapropismo, generando una importante expansión del rubro comercio y servicios e incrementando rápidamente las tasas de desocupación y subocupación hacia niveles no previstos, con las consiguientes consecuencias sobre los desplazamientos urbanos. Los procesos indicados precedentemente produjeron significativos cambios en los patrones de movilidad de la población.

Pero sin duda el factor de mayor incidencia en esta declinación del transporte por buses fue el desempeño de los modos competitivos, en especial las mejoras en los modos guiados privatizados y el notable crecimiento del uso del automóvil particular.

En cuanto a los modos guiados, el período 1994-2000 se corresponde con el inicio y la posterior consolidación de las prestaciones ferroviarias y de subterráneos por parte de los concesionarios privados y la mejora en los aspectos claves vinculados con la calidad de los servicios.

No obstante al analizar su relación con el transporte por buses no puede dejar de mencionarse el impacto de las diferencias tarifarias entre ambos modos que volcaron de manera decisiva las preferencias de los usuarios hacia el tren en aquellos corredores donde existía competencia entre ambos.

En este sentido la decisión política de no aumentar las tarifas ferroviarias y afrontar, en cambio, mayores subsidios al modo ferroviario devino en una progresiva e inexorable pérdida de competitividad y por ende de rentabilidad para el ómnibus urbano.

Este hecho tuvo efectos altamente nocivos para el transporte por buses, ya que el inducir una traslación de pasajeros hacia el ferrocarril provocó que el autotransporte recibiera cada vez menores volúmenes de pasajeros y, por lo tanto, requiriera sucesivos incrementos tarifarios para mantener su ecuación económico-financiera constante, con el consiguiente aumento de la diferencia tarifaria.

Respecto del auto particular en la década del 90 las políticas económicas de estabilidad, posibilitaron un más fácil acceso a la compra de unidades 0 Km y la consiguiente caída de los precios de los vehículos usados, en un contexto de gran aumento de la producción de unidades por parte de las terminales automotrices. Por otra parte, el menor costo relativo del combustible junto con la construcción de facilidades para el uso del automóvil, nuevas autopistas y estacionamientos, actuó como un incentivo adicional para intensificar el uso del mismo, lo cual afectó de manera sustantiva al autotransporte no sólo por la transferencia de pasajeros que conllevó, sino también por su aporte a la degradación de las condiciones de circulación.

Por último, entre las causales de la caída experimentada en forma previa a la crisis del 2001/2002, debe mencionarse el auge del transporte informal, es decir de un conjunto de prestaciones que son realizadas por operadores que carecen de autorización para prestar servicios de transporte o bien que, contando con algún tipo de aprobación por parte de la Autoridad Jurisdiccional, violan sus condiciones realizando servicios que exceden dicha autorización.

La presencia de este tipo de transporte, si bien con algunos antecedentes previos, alcanzó en el período analizado una importante magnitud contribuyendo de un modo no desdeñable al deterioro económico de las empresas regulares.

Si bien existen diversas manifestaciones de este fenómeno, las modalidades más notables se presentan entre los remises clandestinos, los servicios de oferta libre que violan las modalidades de tráfico autorizadas y las líneas “fantasmas” que operan en varios municipios del conurbano.

Por su parte, la crisis experimentada en la Argentina en los años 2001 y 2002, implicó una retracción en la demanda del autotransporte aún más significativa que la registrada hasta ese momento, con la salvedad de que en este período se trató de una depresión generalizada de la demanda de transporte ya que se verifican similares comportamientos en la totalidad de los modos masivos de transporte, el automóvil particular, los taxis y aún en el transporte informal.

Así mientras que para el período 1994/2000 la pérdida de pasajeros rondaba el 6% anual acumulativo, en 2001 se registra una pérdida del 10% de los usuarios del servicio y una nueva caída del 6% para el 2002. A partir del año 2003 se produce una recuperación de la demanda, en consonancia con el aumento de la actividad económica con un incremento del 15,4% para ese año y del 11% para el año 2004. Entre 2002 y 2007 la demanda crece un 48,2% para caer en el año 2008 un 1,7% respecto del año anterior.

Sin embargo, la recuperación experimentada sólo permite alcanzar valores de demanda similares a los obtenidos en el año 1996 y se encuentran un 25% por debajo de los 2.173 millones registrados en 1987 (primer año para el cual se cuenta con cifras oficiales).

5.2 Kilómetros Recorridos

En cuanto a los kilómetros recorridos por las unidades en servicio, si bien las tendencias son similares a las explicitadas para la demanda, los porcentajes de variación son marcadamente menores. Así entre 1994 y 2000 se registra una caída de sólo el 8% en los kilómetros recorridos, disminuciones del 5 y el 6% para los años 2001 y 2002 y aumentos del 4 y 3% para el 2003 y el 2004. Entre 2002 y 2008 el incremento en los kilómetros recorridos es del 11%.

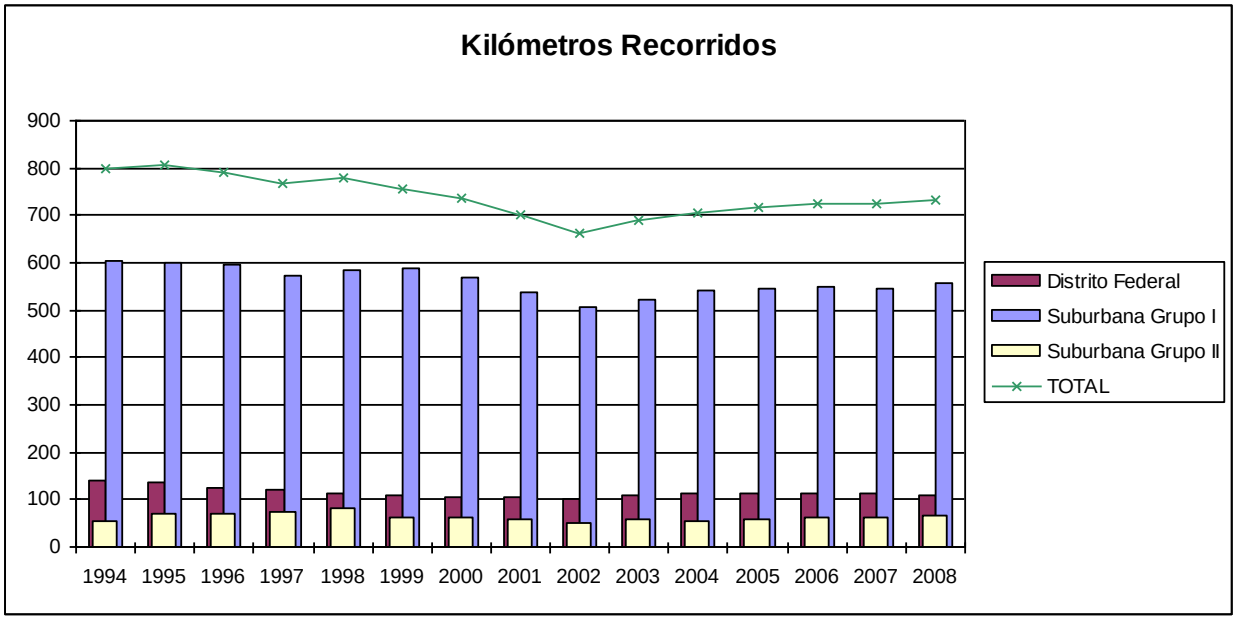
Asimismo, si se comparan los kilómetros recorridos del año 2008 con los producidos en el año 1987 se comprueba una disminución de tan sólo el 4.7%. Las razones de esta inadecuación de la oferta a la demanda se encuentran en los rígidos marcos regulatorios de la actividad, en la casi absoluta inflexibilidad de los convenios laborales y en las especiales características de la red del autotransporte, altamente competitiva entre rutas de distintas empresas por sectores.

El cuadro y el gráfico a continuación muestran en detalle la evolución de los kilómetros recorridos por el autotransporte en el período analizado.

Evolución de los Kilómetros Recorridos
(cifras en millones)

GRUPO TARIFARIO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Distrito Federal	140	136	125	120	113	108	105	105	102	107	112	115	113	114	110
Suburbana Grupo I	604	601	595	574	585	587	570	538	507	524	540	545	551	547	558
Suburbana Grupo II	53	71	70	76	83	62	62	57	51	60	56	58	62	62	66
TOTAL	**798**	**808**	**790**	**769**	**781**	**756**	**737**	**700**	**661**	**691**	**707**	**718**	**726**	**723**	**734**

Fuente: Comisión Nacional de Regulación del Transporte



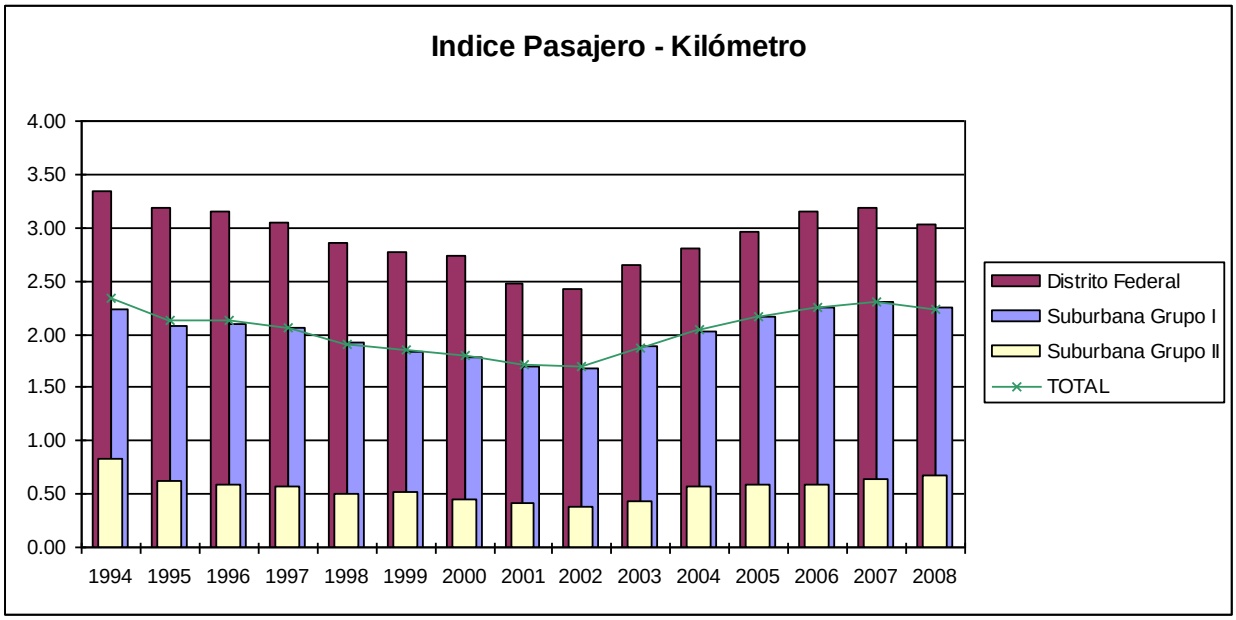
5.3 Índice Pasajero/Kilómetro

Como consecuencia de lo expresado anteriormente, el índice pasajero/kilómetro de la actividad registró importantes caídas a lo largo de la serie en análisis hasta 2002, recuperándose a partir del año 2003 y cayendo nuevamente en el 2008.

Evolución del Índice Pasajero/Kilómetro

GRUPO TARIFARIO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Distrito Federal	3,35	3,18	3,15	3,05	2,85	2,76	2,73	2,48	2,42	2,65	2,81	2,97	3,14	3,18	3,04
Suburbana Grupo I	2,24	2,08	2,10	2,06	1,92	1,83	1,78	1,70	1,69	1,88	2,03	2,16	2,25	2,31	2,25
Suburbana Grupo II	0,82	0,62	0,59	0,57	0,50	0,53	0,44	0,41	0,38	0,44	0,57	0,58	0,59	0,64	0,68
TOTAL	**2,34**	**2,14**	**2,13**	**2,07**	**1,90**	**1,85**	**1,80**	**1,71**	**1,70**	**1,88**	**2,03**	**2,16**	**2,24**	**2,30**	**2,23**

Fuente: Comisión Nacional de Regulación del Transporte



5.4 Parque Móvil

En lo referente al parque en operación, el mismo registra una caída del 7% para la serie analizada así como una importante y creciente antigüedad, la cual muestra signos de recuperación en los últimos dos años.

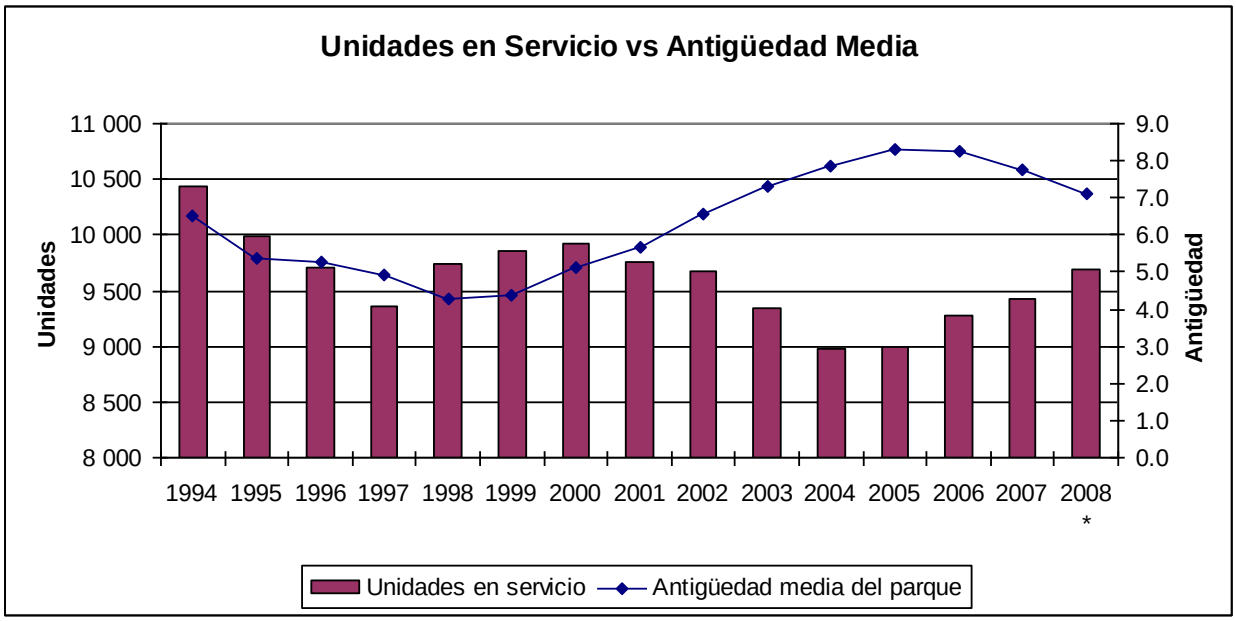
Sobre el particular, debe mencionarse que de acuerdo con la legislación vigente la antigüedad máxima de los vehículos está determinada en 10 años aunque, producto de la crisis experimentada, las autoridades han otorgado prórrogas sucesivas, permitiendo en la actualidad la operación de unidades de hasta 15 años de edad, siempre que las inspecciones técnicas se

encuentren aprobadas. Por su parte, la capacidad de los vehículos se incrementó en un 10% como producto de las nuevas condiciones técnicas impuestas a la flota mediante la sanción de la Ley de Tránsito en 1994, para luego disminuir en función del acceso al mercado de unidades de menor porte que cumplen con las exigencias de la normativa mencionada.

Evolución del Parque Móvil en Operación

INDICADOR	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Unidades en servicio	10.435	9.988	9.709	9.362	9.747	9.859	9.926	9.761	9.682	9.342	8.977	8.989	9.272	9.428	9.688
Antigüedad media del parque	6,5	5,4	5,3	4,9	4,3	4,4	5,1	5,7	6,6	7,3	7,8	8,3	8,3	7,8	7,1
Asientos por vehículo	26,8	28,1	28,5	29,0	29,4	29,6	29,6	29,6	29,6	29,6	29,5	29,5	29,0	28,3	27,5

Fuente: Comisión Nacional de Regulación del Transporte



5.5 Cantidad de Empresas y Rutas

En cuanto a la cantidad de empresas y rutas que componen este sistema, cabe mencionar que históricamente el autotransporte de pasajeros estuvo conformado, en términos generales, por una estructura organizacional que implicaba que cada empresa operaba sólo una línea. Ahora bien, las líneas no se identifican con un único recorrido sino que pueden tener variaciones que, en algunos casos, implican diferencias sustanciales.

Generalmente una línea tiene más de un recorrido, opera un conjunto de ellos (aunque los mismos guardan similitudes importantes), o presta diferentes modalidades sobre el mismo recorrido (servicios expresos o diferenciales). En términos globales existen en la región un total de 1.371 prestaciones distintas las que se encuentran agrupadas en 313 líneas.

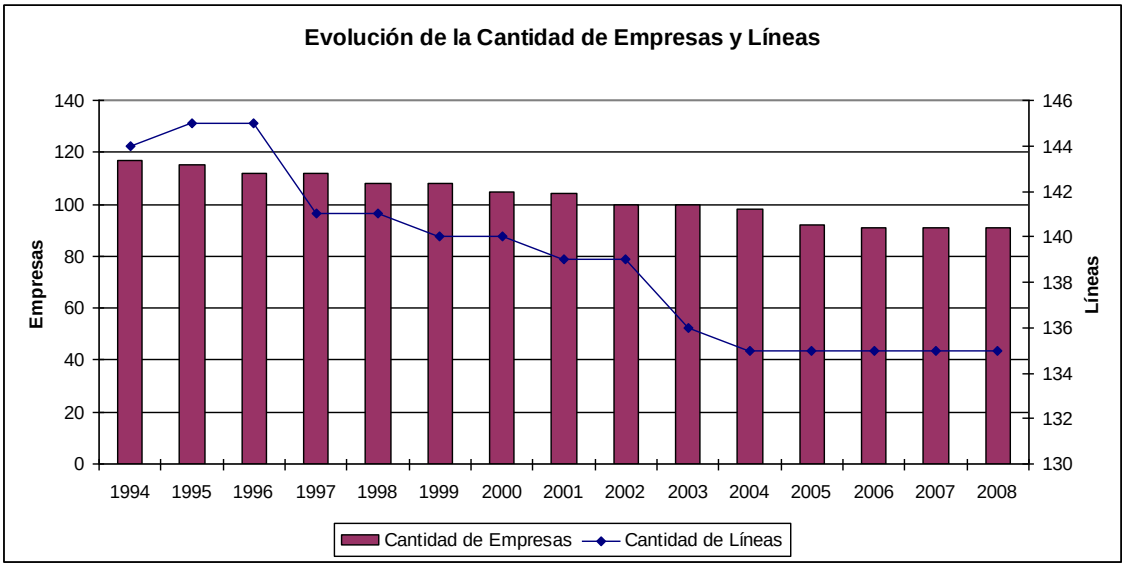
En lo que se refiere a la evolución histórica de la cantidad de empresas en operación, nuevamente se cuenta con información discriminada únicamente para la jurisdicción nacional. El cuadro y gráfico que se presenta a continuación detalla la evolución de la cantidad de empresas a

lo largo del período considerado, registrándose la desaparición de un 22% de empresas y un 6% de las líneas.

Evolución de la Cantidad de Empresas y Líneas

INDICADOR	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cantidad de empresas	117	115	112	112	108	108	105	104	100	100	98	92	91	91	91
Cantidad de líneas	144	145	145	141	141	140	140	139	139	136	135	135	135	135	135
Promedio líneas por empresa	1.23	1.26	1.29	1.26	1.31	1.30	1.33	1.34	1.39	1.36	1.38	1.47	1.48	1.48	1.48

Fuente: Comisión Nacional de Regulación del Transporte



Ahora bien, la mera descripción de la cantidad de empresas habilitadas para operar en la región no permite visualizar uno de los hechos más importantes registrados en el transporte urbano de Buenos Aires en los últimos 15 años: el importante proceso de concentración empresaria.

El nuevo marco regulatorio aplicado desde 1994, que permite la compra de empresas sin autorización de la Secretaría de Transporte, unido a la caída en la rentabilidad y a las mayores exigencias en materia de parque móvil e impositivas, impulsaron procesos de compra entre empresas, así como la quiebra de numerosas compañías cuyas trazas fueron llamadas a concurso y adjudicadas a prestatarias ya existentes. En realidad, el procedimiento habitual frente a la caducidad del permiso o quiebra de una empresa, es que las autoridades encomiendan los servicios en forma inmediata a otra permisionaria del sector, quien se hace cargo no sólo de la operación sino asimismo del personal de la fallida. En la mayoría de los casos, la empresa que se hace cargo en forma provisoria de los servicios es quien resulta adjudicataria del concurso posterior.

Es así que mientras en 1987 la cantidad de empresas alcanzaba 120 y las líneas a 146, en 1997 los grupos empresarios (varias empresas son poseedoras de la totalidad o parte del capital de otras firmas) era de 78 (117 empresas nominales) con un total de 144 rutas y en la actualidad (2008), la cantidad de agrupaciones es de 64 (90 empresas nominales) y las rutas 135.

Los cuadros siguientes muestran la evolución descripta para los años 1987, 1997 y 2008 así como la clasificación de las empresas/grupos empresarios de acuerdo a la cantidad de parque móvil.

Cantidad de Empresas clasificadas por Tamaño
Año 1987

Escala de parque	Empresas	Parque	Participación	Acumulado
Más de 351	1	371	3.87	3.87
251 a 350	1	275	2.87	6.74
201 a 250	4	883	9.21	15.95
151 a 200	8	1369	14.28	30.23
101 a 150	11	1300	13.56	43.79
51 a 100	54	3696	38.55	82.34
Hasta 50	41	1693	17.66	100
Total	120	9587	100	

Fuente: Elaboración propia

Cantidad de Empresas clasificadas por Tamaño
Año 1997

Escala de parque	Grupos Empresarios	Parque	Participación	Acumulado
Más de 601	1	824	8.28	8.28
401 a 600	1	547	5.5	13.78
301 a 400	3	1043	10.49	24.26
251 a 300	1	285	2.87	27.13
201 a 250	4	865	8.7	35.83
151 a 200	9	1598	16.07	51.89
101 a 150	17	2170	21.82	73.71
51 a 100	32	2295	23.07	96.78
Menos de 50	10	320	3.22	100
Total	78	9947	100	

Fuente: Elaboración propia

Cantidad de Empresas clasificadas por Tamaño
Año 2008

Escala de parque	Grupos Empresarios	Parque	Participación	Acumulado
Más de 601	2	2485	25.65	25.65
401 a 600	1	413	4.26	29.91
301 a 400	3	1024	10.57	40.48
251 a 300	1	252	2.60	43.08
201 a 250	3	671	6.93	50.01
51 a 200	52	4757	49.10	99.11
Menos de 50	2	86	0.89	100.00
Total	64	9688	100.00	

Fuente: Elaboración propia

Se visualiza el importante crecimiento en el tamaño de la flota de las empresas/grupos más grandes. Mientras que en 1987 existía una sola empresa con más de 351 unidades (371 vehículos), en 1997, 5 empresas/grupos empresarios superan los 300 coches y en el 2008 son seis los grupos empresarios con flotas superiores a 300 unidades totalizando 3.922 vehículos.

Por su parte, mientras que en 1987 las empresas con parque mayor a las 250 unidades representaban el 16% de la oferta, en la actualidad ese porcentaje alcanza el 43% y es operado por 7 grupos.

Claramente, el proceso de concentración se realizó a expensas de las empresas de menor porte que no pudieron subsistir en las nuevas condiciones de la economía y la demanda del sistema. En este sentido, es clara la tendencia de desaparición de las empresas pequeñas (menos de 50 unidades) que pasaron de representar el 17.66% de la oferta con 41 compañías en 1987 a una participación del 0.89% con sólo 2 empresas en 2008.

5.6 Tarifas y Recaudación

El sistema de transporte automotor de la región percibe tarifas en función de los kilómetros recorridos, para lo cual cada ruta se encuentra dividida en secciones tarifarias de 3 Km. de longitud. Los agrupamientos kilométricos han ido variando en sucesivas modificaciones tarifarias en los últimos años. En la actualidad, el seccionado y los valores vigentes son los que se describen a continuación.

Seccionados Tarifarios y Tarifas Vigentes

Distrito Federal	**TARIFA**
0 a 3 km	1.10
3 a 6 km	1.20
6 a 12 km	1.25
Suburbanas Grupo I:	**TARIFA**
0 a 3 Km	1.10
3 a 6 km	1.20
6 a 12 km	1.25
12 a 27 Km	1.75
Más de 27 Km.	2.00

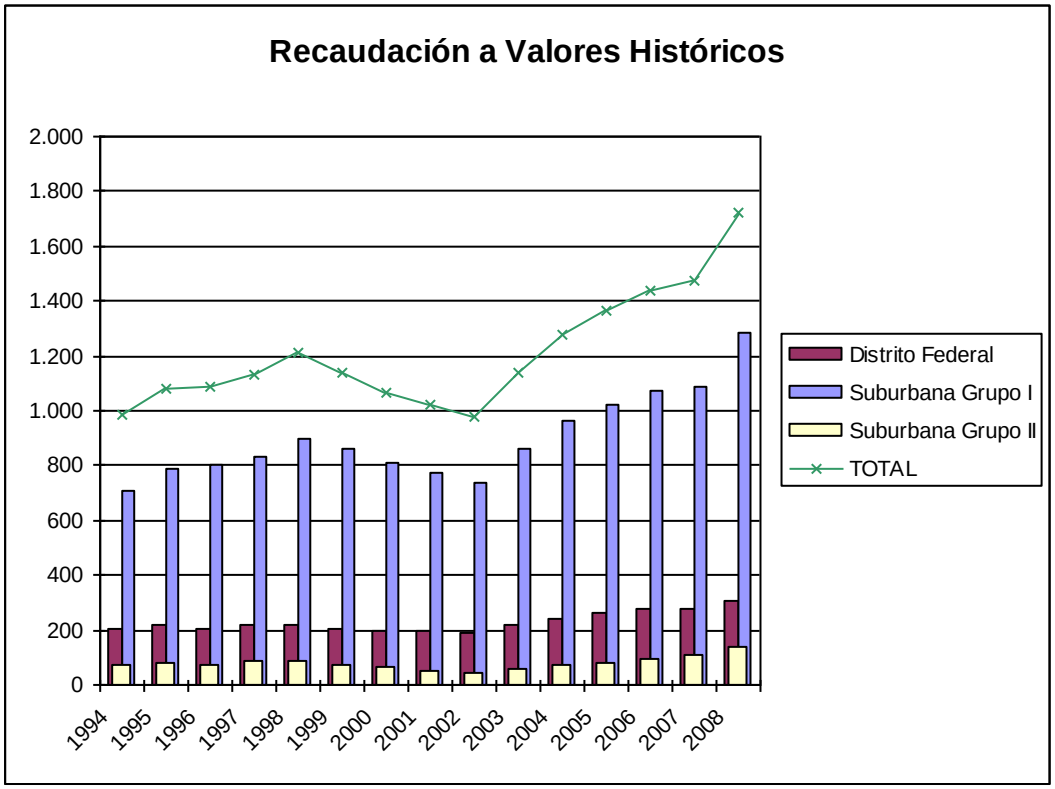
Fuente: Secretaría de Transporte

En relación con los niveles de recaudación, en los cuadros y gráficos siguientes se vuelcan los valores de la serie.

Evolución de la Recaudación
(valores históricos)

GRUPO TARIFARIO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Distrito Federal	204	218	207	215	221	205	197	200	192	221	243	262	274	278	304
Suburbana Grupo I	709	788	802	830	901	859	810	771	739	858	965	1.023	1.072	1.091	1.282
Suburbana Grupo II	70	78	76	85	86	73	62	51	46	58	72	81	95	106	138
TOTAL	**983**	**1.083**	**1.085**	**1.131**	**1.208**	**1.136**	**1.068**	**1.022**	**977**	**1.137**	**1.280**	**1.366**	**1.441**	**1.475**	**1.724**

Fuente: Comisión Nacional de Regulación del Transporte



5.7 Productividad y Competitividad

A continuación se realiza una descripción del sector, teniendo en cuenta indicadores de productividad y competitividad tanto de estadísticas oficiales como informados por empresas y organizaciones empresariales.

Principales Indicadores de Productividad

INDICADOR	UNIDAD	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Unidades en servicio	unidades	9.988	9.926	9.761	9.682	9.342	8.977	8.989	9.272	9.428	9.688
Km recorridos	millones	808	737	700	661	691	707	719	726	723	734
Km recorridos por vehículo	km.	80.937	74.246	71.736	68.254	73.954	78.774	80.031	78.291	76.684	75.764
Asientos por vehículo	unidades	28,1	29,6	29,6	29,6	29,6	29,5	29,5	29,0	28,3	27,5
Asientos-km ofrecidos	millones	22.716	21.814	20.740	19.572	20.418	20.830	21.210	21.051	20.466	20.188
Pasajeros transportados	millones	1.727	1.328	1.199	1.123	1.296	1.439	1.558	1.630	1.664	1.636
Pasajeros - km.	millones	12.209	9.388	8.474	7.942	9.161	10.171	11.013	11.521	11.766	14.282
Coeficiente de ocupación	dem/oferta	0,54	0,43	0,41	0,41	0,45	0,49	0,52	0,55	0,57	0,71
Carga media	pas/coche	15,10	12,74	12,10	12,02	13,26	14,38	15,31	15,87	16,27	19,46
Pasajeros por kilómetro (IPK)	pas/km	2,14	1,80	1,71	1,70	1,88	2,03	2,17	2,24	2,30	2,23
Distancia media (estimada)	km.	7,07	7,07	7,07	7,07	7,07	7,07	7,07	7,07	7,07	8,73

Fuente: Comisión Nacional de Regulación del Transporte

El cuadro que antecede resume los principales indicadores referidos a la productividad del sector. Uno de los más notorios indicadores del mismo se refiere a la cantidad de kilómetros recorridos por las unidades. La serie considerada muestra un máximo de 80.937 km para el año 1995, un mínimo de 68.254 Km para el año 2002, una importante recuperación para el período 2004-2005 y caídas para el resto de los años hasta el 2008.

El sistema de buses de Buenos Aires siempre se ha caracterizado por una buena utilización del parque móvil y la consecuente cantidad de kilómetros anuales recorridos por sus unidades. Este hecho guarda relación con adecuadas políticas empresarias de mantenimiento. A la vez, esta característica tiene relación con la ya mencionada competencia entre rutas que impide la reducción de frecuencias aún en horas de valle. La inflexibilidad de ajustar los kilómetros recorridos por vehículo a la demanda tiene relación también con la importante participación del rubro personal en el total de los costos de las empresas y la imposibilidad de efectuar despidos o implementar jornadas discontinuas debido a la rigidez de las normas laborales. En realidad, el sector es uno de los pocos que no ajustó el personal empleado a la caída de la actividad, ni durante la década del 90 ni a causa de la crisis de los años 2001/2002.

En este sentido, la caída registrada en los últimos años en la producción de kilómetros por unidad, encuentra su causa en la importante disminución de la velocidad comercial experimentada por el aumento de la congestión vehicular y en el régimen de subsidios para la actividad que desincentiva la tradicional competencia entre rutas mediante la oferta de servicios.

En relación al personal ocupado por el sector, el mismo se ha mantenido constante a lo largo del período considerado, ascendiendo a 3 personas por vehículo como promedio de las empresas. Esto implica que el autotransporte urbano de la región emplea en forma directa 51.000 personas, teniendo en cuenta que la flota en operación en todas las jurisdicciones alcanza a 17.000 unidades.

Por otra parte, la serie evidencia una mejora importante en el coeficiente de ocupación que alcanza el 71% medido como relación entre la cantidad de pasajeros y la cantidad de asientos

ofrecidos, en 2001/2002 fue de tan sólo 41% debido al efecto combinado entre la caída de la demanda y la mayor capacidad de los vehículos exigido por distintas regulaciones (en 2002 el promedio de asientos por unidad era de 29.6 y en la actualidad es de 27.5).

En cuanto a la competitividad del autotransporte público urbano de la región, varias son las causas que coadyuvaron a una caída de la misma, especialmente frente a los medios alternativos. Por razones ajenas al propio sector y en gran medida por acciones, u omisiones del Poder Público el transporte automotor ha visto deterioradas sus posibilidades de competir, fundamentalmente, en tres aspectos claves para la elección modal por parte del usuario: el precio, la velocidad y la regularidad de los servicios y el confort de las instalaciones de acceso y espera de los servicios.

Respecto de las tarifas, ya se mencionó que se verifica una importante diferencia entre los valores del modo ferroviario y el autotransporte que ha implicado una traslación de pasajeros hacia el primer modo.

Por su parte, el deterioro de las condiciones de circulación, con la consecuente pérdida de velocidad y regularidad en los servicios, es otro de los grandes responsables de la pérdida de competencia del autotransporte. El tema ya ha sido comentado anteriormente con relación al crecimiento del parque automotor. A ello debe sumarse la importante cantidad de taxímetros que operan en la ciudad (38.000) y sus hábitos de circulación (operación a muy baja velocidad a la espera de recoger pasajeros, en el carril derecho de las arterias), los cuales implican una desmedida ocupación de las calzadas y consecuentemente una fuerte pérdida de velocidad comercial para el autotransporte y de la circulación general de vehículos.

Pero no son esas dos circunstancias las únicas responsables del deterioro en la operación del transporte colectivo. En efecto en una enunciación no exhaustiva deben agregarse al menos: el incumplimiento de las normas de estacionamiento, la operatoria en forma caótica de las actividades de carga y descarga de mercaderías y la multiplicación de manifestaciones callejeras que interrumpen el tránsito.

Las razones expuestas han afectado seriamente la velocidad comercial de los buses los cuales operan a menos de 10 km/hora en la zona central de la ciudad. Numerosos intentos de priviligear la circulación mediante la implantación de carriles y calles exclusivas han fracasado debido especialmente a la dispersión institucional y a las presiones de los taxímetros. En la ciudad de Buenos Aires, son escasas las cuatro arterias en donde se ha asignado preferencia a la circulación del transporte público y la misma es compartida con los taxímetros.

Finalmente, fuera de los aspectos relacionados con la circulación, otro factor que contribuye a la pérdida de competitividad del autotransporte colectivo es la degradación de los centros de transferencias y paradas de ascenso y descenso. En efecto, en los centros de transbordo se movilizan diariamente millones de personas, en condiciones muchas veces lamentables, circulando de manera riesgosa por calzadas atestadas de comercios informales, sin protección ante las inclemencias del tiempo y careciendo de cualquier tipo de información.

6. EL SUBSIDIO AL TRANSPORTE

En la literatura especializada de los años ochenta y principios de los noventa, no era infrecuente encontrar la mención a los “colectivos” de Argentina, a la hora de referir experiencias exitosas en materia de gestión privada del transporte automotor urbano de pasajeros. El servicio era

ampliamente reconocido por sus usuarios, prestado a tarifas moderadas por pequeños o medianos empresarios nacionales, no implicaba erogaciones al Estado, ofreciendo una adecuada cobertura y excelentes frecuencias.

Por cierto que en algunas de esas virtudes anidaba el germen de su propia crisis de largo plazo, no obstante que las condiciones de la economía global de la cual formaban parte, sin duda aceleraron de manera sensible sus conflictos. Ya se ha comentado que durante la década del 90 el sector experimentó importantes y constantes caídas en los pasajeros transportados, lo cual implicó la desaparición de numerosas empresas y una marcada concentración empresaria.

En efecto, al momento de la crisis del 2001/2002, la actividad ya se encontraba seriamente comprometida, pero a partir de esa coyuntura la prestación de los servicios según la operatoria tradicional se tornó irrealizable.

Es que, sencillamente, la posibilidad de plantear tarifas de equilibrio que respondieran a los costos reales de explotación se evidenció impracticable ante la pérdida de poder adquisitivo de la población. De esta forma el supuesto que fuera base de sustentación de la actividad, por más de 40 años, desaparecía y con él la etapa de autosuficiencia empresaria.

Frente a esta realidad, muchas ciudades de mediano porte de la Argentina vieron desaparecer sus empresas de transporte quedando en el mejor de los casos la explotación en manos de los gobiernos municipales cuando no perdiendo directamente su transporte público. Por su parte en la Región Metropolitana de Buenos Aires, la crisis se manifestó especialmente en la degradación de los servicios.

La situación descripta no podía sostenerse en el largo plazo, por lo cual hizo su entrada en escena un nuevo actor que, progresivamente, iría ocupando un rol capital: el subsidio.

Nunca en la historia del transporte urbano, desde su privatización en la década del 50, el Estado había salido en auxilio de las empresas de transporte de una manera explícita y no precisamente porque faltasen momentos de crisis en la economía argentina. Hasta el 2001/2002 las empresas lograron mantener su autosustentabilidad, mediante aumentos de tarifas que la población estaba en condiciones de afrontar.

La extinción del modo clásico de explotación y el surgimiento de un nuevo escenario dominado por el reemplazo del ingreso genuino derivado del producido de la venta de pasajes, por subsidios de magnitud cada vez más significativa, no resulta un hecho meramente coyuntural, se evidencia como una situación de difícil reversión en el corto plazo.

Los recursos utilizados para subsidiar la actividad provienen de tres fuentes fundamentales. La principal es el SISTRANS que asigna el 65% de sus fondos al SISTAU (Sistema Integrado de Transporte Automotor) y el 35% restante al SIFER (Sistema Ferroviario Integrado). Adicionalmente al SISTRANS, existen otras dos fuentes que complementan los subsidios: el Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC) que se implantó en el año 2006 que proviene de rentas generales y el precio preferencial al gasoil.

En el caso del SISTAU, el subsidio se asigna a los prestadores de los servicios bajo criterios no homogéneos, según se trate de los concesionarios de los servicios bajo jurisdicción nacional o de aquellos operan en jurisdicciones provinciales. En cualquier caso, se trata de un subsidio a la oferta de transporte toda vez que se estima sobre la base de una combinación de pasajeros transportados/coches kilómetros y recaudación (como es el caso del autotransporte de

jurisdicción nacional) o simplemente por vehículo como es el caso de algunas jurisdicciones provinciales como la Provincia de Buenos Aires.

La distribución de las compensaciones para las empresas de Jurisdicción Nacional se realiza de acuerdo con la Resolución S.T. Nº 112/2002 de la siguiente manera:

a) en una proporción del 50%, el resultado que se obtenga de dividir el monto de los ingresos brutos obtenidos por el beneficiario durante el año anterior, por la suma de los ingresos brutos obtenidos por la totalidad de los beneficiarios sometidos a dicha jurisdicción durante el mismo período.

b) en una proporción del 25%, el resultado que se obtenga de dividir el número de pasajeros transportados por el beneficiario durante el año anterior, por la cantidad de pasajeros transportados por todos los beneficiarios sujetos a dicha jurisdicción durante el mismo período.

c) en una proporción del 25%, el resultado que se obtenga de dividir la cantidad de kilómetros recorridos por el beneficiario durante el año anterior, por la cantidad de kilómetros recorridos por la totalidad de beneficiarios sujetos a dicha jurisdicción durante el mismo período.

Es decir que aquellas empresas que obtienen mayores ingresos, también obtienen mayores subsidios, similar temperamento se sigue para el caso de los pasajeros transportados.

En consecuencia, los montos percibidos por vehículo en concepto de subsidio muestran importantes diferencias entre las distintas empresas de la región. En términos generales, las empresas que operan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son las que detentan mayores recaudaciones porque su pasajero/kilómetro es muy superior a aquéllas que circulan entre la ciudad y el Gran Buenos Aires, donde la densidad de población es menor y donde residen las familias de menores ingresos. En la práctica esta situación ha devenido en que las empresas que reciben mayores subsidios (aquellas cuyos recorridos recorren zonas más densamente pobladas y de mayores niveles de ingreso) prestan servicios de calidad superior (especialmente detentan vehículos de menor antigüedad y mejor mantenidos). Una distribución inversa al índice pasajero/kilómetro pareciera ser más apropiada para la distribución del subsidio.

Por su parte el RCC se distribuye en función de la diferencia entre los subsidios del SISTAU y los aumentos en los costos de las empresas, mientras que el precio diferencial del gasoil se distribuye basado en la cantidad de combustible necesario para la operación de cada empresa, estimado por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte en función de los kilómetros recorridos por las compañías.

Como ya se mencionara, los subsidios fueron implementados en un principio para evitar aumentos tarifarios y mantener el costo del pasaje a niveles accesibles a la población. Desde ese entonces, el esquema se ha modificado en numerosas oportunidades a fin de responder a los incrementos de costos operativos frente a los escasos aumentos de tarifas (sólo dos en 2001 y 2009). Como resultado, los montos de subsidios se han ido incrementando hasta llegar a representar el 50% de los ingresos de las empresas de ómnibus y el 75% de las de trenes urbanos.

Sobre el particular, si se examinan los costos operativos, se verifica que mientras los costos de combustible y mantenimiento de las unidades se han mantenido relativamente estables, los costos laborales son los que han crecido de manera desmesurada en los últimos años. Por ejemplo, en el año 2004 el costo de personal representaba el 50% de los costos operativos de las empresas, pero en la actualidad esta proporción se ha elevado al 75%. Más específicamente, si se

analiza la evolución de los salarios de profesiones similares, se verifica que los salarios de los conductores se incrementaron en un 460% entre 2001 y 2008, un aumento significativamente superior al de otras actividades que sólo lo hicieron en un 260% en el mismo período. Esta aparente distorsión podría originarse en la posibilidad de obtener incrementos de salarios atados al aumento de los subsidios. Es así que la suma de montos transferidos en concepto de SISTAU y RCC pasaron de 100 millones de pesos en septiembre de 2006, a 195 millones en septiembre de 2007 y a 240 millones en septiembre de 2008.

Existen asimismo otros beneficios impositivos derivados del impuesto a los combustibles que inciden en forma diferente en las distintas empresas y cuyos montos globales son difíciles de calcular. Los mismos se refieren al reconocimiento de 7 cvos. por litro de gasoil a cuenta de aportes previsionales y 8 cvos. por litro de gasoil a cuenta del pago en concepto de Impuesto al Valor Agregado.

7. REGULACIÓN E INSTITUCIONES

Como ya se mencionara, la Región Metropolitana de Buenos Aires está integrada por la Capital Federal y por 42 Municipios pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires. La Argentina posee un régimen de gobierno de tipo federal, según el cual el poder estatal se divide geográficamente en unidades autónomas. Existen, por lo tanto, tres diversos niveles de poder autónomo o jurisdicciones: Nación, Provincias y Municipios.

Corresponde a la Nación la potestad de reglar el transporte que se desarrolla entre las provincias, resultando de ello que el transporte interprovincial es de exclusiva jurisdicción nacional. A su vez, las provincias son competentes para reglar el transporte que se realiza dentro de su jurisdicción territorial, tanto como los municipios regulan el transporte que no excede sus límites geográficos.

En la práctica y desde el punto de vista legal, los servicios de transporte no pueden quedar sujetos a más de una jurisdicción, salvo el derecho que corresponde a las municipalidades para fijar recorridos y reglamentar el tránsito dentro de su zona urbana.

Dentro de la Región Metropolitana de Buenos Aires, los servicios urbanos de naturaleza interjurisdiccional, es decir, aquellos que vinculan la ciudad de Buenos Aires con los municipios comprendidos en el área, quedan sujetos a la regulación del Estado Nacional.

También regula la Nación los servicios que se prestan exclusivamente dentro del perímetro de la Capital Federal, a pesar de que a partir del año 1994 la ciudad de Buenos Aires tiene rango de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción y competencia exclusiva sobre los servicios públicos dentro de su territorio. Sin embargo, hasta la fecha, la ciudad autónoma no ha ejercido sus potestades en materia de transporte urbano, permaneciendo las concesiones de los servicios de buses y de subterráneos de la ciudad bajo control del gobierno central.

En consecuencia, el transporte urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires se compone de servicios de buses de jurisdicción nacional, provincial y municipal que son regulados y controlados por distintos organismos de acuerdo con su ámbito de actuación.

7.1 Secretaría de Transporte de la Nación

La Secretaría de Transporte de la Nación se encuentra inserta dentro de la estructura del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de acuerdo con lo establecido por el Decreto Nº 1142/2003 y es el organismo del nivel nacional con competencia primaria en materia de planificación, regulación y gestión del transporte sometido a la jurisdicción federal.

El mencionado decreto establece los objetivos específicos de la Secretaría de Transporte, así como también la responsabilidad primaria atinente a la competencia de cada una de sus áreas o subsecretarías.

En lo atinente al transporte automotor urbano de pasajeros, los objetivos de la Secretaría de Transporte comprenden las siguientes acciones:

1. Entender en la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en materia de transporte terrestre, supervisando su cumplimiento y proponiendo el marco regulatorio destinado a facilitar su ejecución.
2. Entender en el funcionamiento de un sistema integrado de transporte elaborando las medidas y coordinando las acciones que permitan el desarrollo de los modos aéreo, terrestre, fluvial y marítimo, así como del transporte multimodal, en condiciones de eficiencia, de conformidad con la legislación y la normativa vigente. Promover los estudios y acciones que tiendan al perfeccionamiento del sistema.
3. Supervisar el control y fiscalización de los servicios de transporte que se prestan a través de los diferentes modos vinculados al área de su competencia, asegurando la calidad del servicio y la protección al usuario en condiciones razonables de economicidad.
4. Asistir en lo vinculado con regímenes de tarifas, cánones, aranceles y tasas de las áreas privatizadas o concesionadas de su competencia.
5. Coordinar la elaboración de políticas y ejecución de acciones en materia de seguridad vial.
6. Entender en la aprobación de los pliegos de bases y condiciones para llamados a concursos y/ o licitaciones, así como también entender en los procesos licitatorios que se efectúen con motivo de las acciones vinculadas al área de su competencia.
7. Intervenir en la gestión y obtención de cooperación técnica y financiera internacional que países y organismos internacionales ofrezcan para el cumplimiento de objetivos y políticas de la Secretaría.
8. Coordinar las relaciones entre la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y el Poder Ejecutivo Nacional.

A su vez, la norma establece los objetivos específicos de cada una de las Subsecretarías. En el caso de la Subsecretaría de Transporte Automotor los objetivos definidos relacionados por el transporte urbano son:

1. Intervenir en la elaboración, ejecución y control de las políticas, planes y programas referidos al transporte automotor de pasajeros interno.
2. Coordinar los estudios para la actualización de la normativa vigente en lo referente a modalidades operativas, aptitud técnica de equipos, seguros, régimen tarifario y toda otra normativa vinculada con las acciones de su competencia.
3. Elaborar y proponer políticas sobre permisos y/o concesión de explotación de los servicios de transporte automotor.

4. Intervenir en la planificación y estructuración del transporte en el Área Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el área de su competencia.
5. Elaborar los pliegos de bases y condiciones para llamados a concurso y/o licitaciones, así como también intervenir en los procesos licitatorios, para el otorgamiento de concesiones o contrataciones, que se efectúen con motivo de las acciones vinculadas al área de su competencia.
6. Participar de las reuniones de consulta, reuniones técnicas o negociaciones con autoridades de transporte automotor, provinciales o de otros países.

Por su parte, la Comisión de Regulación del Transporte (CNRT), dependiente de la Secretaría de Transporte de la Nación, es el organismo de control con competencia en materia de transporte de jurisdicción nacional.

Se trata de una entidad autárquica creada por el Decreto Nº 660/96, a partir de la fusión de la ex-Comisión Nacional de Transporte Automotor (CONTA), la ex-Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF) y la absorción de la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (UNCPRF).

La estructura y funciones de la CNRT están establecidas en el Decreto Nº 1388/96, norma que fija para el organismo las metas generales de proteger los derechos de los usuarios, promover la competitividad en los mercados de las modalidades del transporte comprendidas y lograr mayor seguridad, mejor operación, confiabilidad, igualdad y uso generalizado del sistema de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y de carga, asegurando un adecuado desenvolvimiento en todas sus modalidades.

Con carácter específico, los objetivos del ente se inscriben en:

1. Instrumentar los mecanismos necesarios para garantizar la fiscalización y el control de la operación del sistema de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y carga de Jurisdicción Nacional, con el objetivo de garantizar la adecuada protección de los derechos de los usuarios y promover la competitividad de los mercados.
2. Ejercer el poder de policía en materia de transporte de su competencia, controlando el cumplimiento efectivo de las leyes, decretos y reglamentaciones vigentes, así como la ejecución de los contratos de concesión; y fiscalizar la actividad realizada por los operadores de transporte.
3. Asistir a la Secretaría de Transporte en todos aquellos aspectos relativos a su competencia.

Las áreas de actuación de la CNRT están conformadas por las siguientes Unidades y Gerencias:

1. Auditoría Interna.
2. Gerencia de Control de Permisos del Transporte Automotor.
3. Gerencia de Concesiones Ferroviarias.
4. Gerencia de Administración y Recursos Humanos.
5. Gerencia de Calidad y Prestación de Servicios.
6. Gerencia de Control Técnico.
7. Gerencia de Asuntos Jurídicos.
8. Gerencia de Seguridad en el Transporte.

El Decreto Nº 1388/96 establece también los deberes de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, a saber:

1. Asegurar la publicidad de sus decisiones, incluyendo los antecedentes en base a los cuales ellas fueron tomadas.
2. Recibir y tramitar con diligencia toda queja, denuncia o solicitud de información de los usuarios o de terceros interesados, relativos a la adecuada prestación de los servicios.
3. Intervenir sin demora cuando, como consecuencia de procedimientos iniciados de oficio o por denuncia, considera que algún acto o procedimiento de una empresa sujeta a su jurisdicción es violatorio de normas vigentes, o de algún modo afectan a la seguridad, ordenando a las empresas involucradas a disponer lo necesario para corregir o hacer cesar inmediatamente las condiciones o acciones contrarias a la seguridad.
4. Mantener información actualizada sobre las tenencias internacionales en la materia y sobre el desarrollo de nuevas tecnologías y modalidades operativas relacionadas con la prestación eficiente, segura y confiable de los servicios.
5. Proponer a la Secretaría de Transporte el dictado de normas reglamentarias referidas a aspectos técnicos, operativos, de seguridad y funcionales del transporte.
6. Elevar anualmente a la Secretaría de Transporte un informe sobre las actividades cumplidas por la entidad en el ano precedente, y su propuesta sobre las actividades a cumplir en el siguiente ejercicio.

Paralelamente, son sus facultades:

1. Aplicar y hacer cumplir las leyes, decretos y demás normas reglamentarias en materia de transporte.
2. Fiscalizar las actividades de las empresas de transporte automotor y ferroviario en función de lo establecido en los artículos siguientes.
3. Solicitar la información y documentación necesaria a las empresas de transporte para verificar y evaluar el desempeño del sistema de transporte y el mejor cumplimiento de la fiscalización encomendada, con adecuado resguardo de la confidencialidad de la información que pueda corresponder.
4. Aplicar las sanciones previstas en las distintas normas legales relacionadas con el transporte y las penalidades fijadas en los contratos de concesión, en caso de incumplimiento de las condiciones allí establecidas.
5. Proveer información que le solicite la Secretaría de Transporte, referente a: (i) la determinación de las bases y condiciones de selección para el otorgamiento de nuevos permisos de servicio público de transporte automotor de pasajeros; (ii) los llamados para participar en procedimientos de selección para la cobertura de servicios públicos de transporte de pasajeros por automotor y (iii) los proyectos de llamados a licitación para otorgar en concesión los sectores de la red ferroviaria cuya explotación no hubiera sido aún concedida, o que habiéndolo sido, las respectivas concesiones estuvieran próximas a culminar o en situación de caducar.
6. Resolver en instancia administrativa los reclamos de los usuarios u otras partes interesadas.
7. Velar dentro del alcance de sus funciones por la protección del medio ambiente y la seguridad pública.
8. Promover ante los tribunales competentes, las acciones civiles o penales incluyendo las medidas cautelares, para asegurar el cumplimiento de sus funciones y de los fines de este decreto.

9. Asistir al señor Secretario de Transporte, a su requerimiento, en todas las materias de competencia de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

La CNRT se encuentra intervenida desde el año 2001 por lo que las funciones a cargo del Directorio son asumidas por el interventor del organismo.

7.2 Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Dentro del ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el Ministerio de Desarrollo Urbano, el organismo encargado del área de transporte. El Ministerio se divide a su vez en subsecretarías de las cuales la Subsecretaría de Tránsito y Transporte es el órgano competente en materia de transporte en el ámbito de la administración centralizada del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Excepción hecha del transporte individual efectuado en vehículos con taxímetro y remises y la que le cabe en materia del transporte subterráneo, el gobierno de la ciudad ejerce en la práctica competencias atinentes exclusivamente al tránsito local por cuanto, a pesar del carácter autónomo conferido constitucionalmente a su régimen de gobierno y a la legítima jurisdicción que le compete respecto de los servicios públicos que se desarrollen en el ámbito de su territorio, éste aún no ha ejercido efectiva competencia sobre el transporte masivo de pasajeros por automotor, siendo hasta el presente el Gobierno Nacional, como ya se comentara, el poder concedente y autoridad de regulación, planificación, gestión y control de los servicio de autotransporte colectivo cuyos puntos de origen y destino no trasponen los límites del Distrito Federal.

7.3 Estado Provincial

En la Provincia de Buenos Aires la institución con competencia en transporte se encuentra dentro de la Subsecretaría de Servicios Públicos perteneciente al Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos y se denomina Dirección Provincial del Transporte.

La Dirección Provincial de Transporte es el órgano que ejerce la responsabilidad primaria en materia de transporte automotor a nivel provincial. Cuenta con dos áreas directoriales para el ejercicio de su competencia, la Dirección de Transporte de Pasajeros y la Dirección de Transporte de Cargas.

Entre sus principales funciones, atribuciones y responsabilidades relacionadas con el transporte urbano de pasajeros se encuentran:

1. Proponer y elaborar los proyectos de planificación del transporte en el ámbito provincial, realizando los análisis y estudios necesarios y coordinando pautas y criterios con organismos municipales, provinciales y nacionales.
2. Coordinar, organizar y programar los análisis y estudios requeridos para la solución de los problemas relacionados con el tránsito y proponer las reglamentaciones pertinentes.
3. Atender y controlar las actividades que hacen a la administración del servicio de transporte de pasajeros en jurisdicción de la Provincia, aplicando las normas legales vigentes y tendiendo al logro de la optimización del servicio, tanto en aspectos funcionales como de seguridad y economía.

4. Intervenir y fiscalizar la aplicación de los regímenes de concesiones y toda otra forma de prestación de los servicios públicos de transporte, como así también la aplicación de régimen de faltas y sanciones.

7.4 Autoridades Municipales

En el caso de los distintos municipios que conforman la Región Metropolitana de Buenos Aires, todos ellos pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires, la distribución funcional de la competencia en materia de transporte y tránsito, se produce mediante el reparto de la misma entre distintos órganos de los Gobiernos Municipales, el Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo.

Por la propia naturaleza de los poderes legislativo y ejecutivo, respectivamente, corresponde al Concejo Deliberante la atribución de establecer el régimen jurídico a que se sujetará la prestación de los servicios de transporte. En su seno, esta función suele ser ejercida por una Comisión de Transporte.

Al Ejecutivo Comunal compete, en cambio, la actividad reglamentaria y los aspectos relativos a la efectiva aplicación del régimen legal, su control y fiscalización y la planificación del sistema. Para el ejercicio de estas misiones y funciones se requiere una estructura que ejecute y coordine las acciones, y son encomendadas generalmente a una Dirección de Transporte o de Tránsito y Transporte, dependiente de la Secretaría de Servicios Públicos, de Gobierno o de Obras y Servicios Públicos, integrante del gabinete del Intendente Municipal.

Estos órganos se ocupan de la planificación, control y gestión del sistema y se encuentran facultados a dictar los actos generales y particulares que resulten pertinentes a tales fines. También efectúan los estudios necesarios con el objeto de proponer modificaciones o ajustes a la estructura de la red.

Según lo expresado entonces, compete puntualmente al Concejo Deliberante, mediante la sanción de ordenanzas:

1. Reglamentar la prestación de servicios públicos.
2. Reglamentar el transporte comercial de personas y de cosas.
3. Establecer las tasas aplicables a la actividad.
4. Otorgar concesiones para la prestación de servicios públicos, aprobando sus tarifas y precios.
5. Sancionar códigos o reglamentos de tránsito para regular la circulación, el estacionamiento y la carga y descarga de vehículos.
6. Reglamentar todo lo atinente a educación vial, prevención de ruidos molestos, gases tóxicos y demás contaminaciones del medio ambiente.
7. Dictar el Código de Faltas, la Ordenanza Orgánica de la Justicia Municipal y la Ordenanza de Tránsito.
8. Sancionar el Plan Rector Urbanístico.

Por su parte, son atribuciones y deberes del Intendente Municipal:

1. Promulgar, publicar y reglamentar las ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante.
2. La gestión integral del sistema de transporte.
3. Atender la prestación de los servicios públicos.

4. Ejercer el contralor de todas las actividades sujetas al Poder de Policía Municipal.

7.5 Análisis de las Instituciones y el Marco Regulatorio

Reseñadas hasta aquí los principales organismos con competencia en el sistema de transporte automotor de la Región Metropolitana de Buenos Aires, puede concluirse que en términos institucionales se verifica una multiplicidad de instituciones cuyas competencias están delimitadas, es claro a quien compete cada área de intervención, pero donde el alcance de dichas competencias es limitado. No hay confusión, sino multiplicidad de decisores.

Esto conlleva al menos dos problemas prácticos medulares referidos a la posibilidad de implementar determinados cursos de acción.

Por un lado, exige que toda intervención que involucre a más de un decisor (jurisdicción) implique difíciles procesos de concertación entre los mismos (ejemplo de ellos son los intentos frustrados de establecer una red de Carriles Exclusivos en el micro y macrocentro ampliado de la Ciudad de Buenos Aires o el actual proyecto de BRT sobre la Avenida Juan B. Justo).

Por otro, la tendencia a no considerar al "otro" en la toma de decisiones individuales, así la red de subterráneos se expande sin considerar de manera real el impacto sobre la red de autotransporte de superficie, o las líneas de autotransporte dependiente de una jurisdicción se superponen con las de otras, en la atención de idénticos tráficos.

Pero más trascendente aún que los problemas prácticos son las cuestiones de fondo, las que se vinculan con las diferencias entre los objetivos de los diferentes actores, los cuales aparecen necesariamente parcializados ante la falta de una responsabilidad sobre el conjunto del sistema.

Es decir las acciones de las jurisdicciones individuales pueden apuntar a un óptimo dentro de los límites de su competencia pero éste, en general, se encuentra alejado, y a veces resulta contradictorio, con alcanzar un óptimo para el sistema en su conjunto.

Este estado de cosas tiene efectos negativos muy concretos para los principales sectores concernidos: el gubernamental, los operadores y, fundamentalmente, los usuarios, en especial los del transporte público.

Las administraciones gubernamentales tienen serios inconvenientes para dar respuestas adecuadas a las demandas de los diferentes actores comprendidos en el problema, ya sean operadores o usuarios debido fundamentalmente a que, manejándose en compartimentos estancos, sus respuestas siempre se dirigen a un modo, o a parte de él, sin considerar al conjunto del sistema.

Como correlato de ello sus iniciativas frecuentemente se ven superpuestas a las de otras jurisdicciones duplicando esfuerzos administrativos y financieros, los cuales generalmente, concluyen en intentos frustrados.

Los operadores, a su vez, enfrentan diferentes exigencias de acuerdo con las jurisdicciones de pertenencia, por lo cual también perciben distintos niveles de costos e ingresos no obstante la similitud del servicio prestado. A ello se deben sumar los escollos para planificar sus inversiones por la falta de explicitación de las políticas y proyectos de inversión que en general emanan de diferentes instancias gubernamentales.

Por último los usuarios, cuya movilidad es el objetivo central de cualquier sistema de transporte, enfrentan situaciones de auténtica inequidad toda vez que, según su lugar de residencia, los servicios de transporte suelen ser de distintas jurisdicciones presentando, consecuentemente, diferentes niveles de calidad y de tarifa para idénticos desplazamientos.

En el mismo orden de ideas, la falta de integración en los planos operacional, físico y tarifario, característica del transporte de la Región, encuentra buena parte de sus causas en la multiplicidad de jurisdicciones. Como ejemplo piénsese en los centros de transferencia intermodal de pasajeros donde generalmente los buses que los alimentan son de jurisdicción municipal, provincial o nacional, los ferrocarriles, operados por concesionarios privados, son regulados por el Estado Nacional y los terrenos necesarios para su construcción dependen de los concesionarios ferroviarios, de los municipios y/o del organismo con competencia sobre los bienes del Estado (ADIF).

La conclusión evidente es que, en estas condiciones, la eficientización de los servicios por la vía de la integración es utópica.

Una mención especial merecen las dificultades que experimenta el ciudadano común para canalizar sus demandas ya que, por un lado no tiene claro adonde deben dirigirse y, por otro, los procedimientos difieren en cada instancia jurisdiccional.

Una eficaz planificación del transporte de la región, subordinada a las hipótesis de desarrollo urbano que se adopten para la misma y una adecuada y prudente regulación en función de aquélla, aseguraría la eficiencia del sistema de transporte urbano y, a la vez, serían herramientas idóneas para moderar y hasta corregir la expansión desordenada que se registra en la región.

La planificación y la regulación del transporte de la región, en cuyo extenso territorio coexisten distintas jurisdicciones con facultades de decisión, requieren, para una efectiva realización, del acuerdo de todas ellas. En el mismo sentido, existe una marcada necesidad de integrar los modos de transporte de manera que actúen en forma coordinada.

Sin embargo, en realidad estos modos se integran en forma espontánea, descoordinada y desbalanceada, respondiendo a las regulaciones de distintas jurisdicciones administrativas. Esta situación aumenta las necesidades de contar con un organismo único de regulación que tenga entre sus objetivos tender al equilibrio del sistema. Frente a esta situación, cabe reconocer que los distintos organismos gubernamentales con jurisdicción en la región, han intentado reiteradamente concretar iniciativas de coordinación de sus acciones, sin lograr éxito hasta el presente.

8. PERSPECTIVAS DEL SECTOR

Las características que distinguen al sistema por ómnibus de Buenos Aires en comparación con el de otras áreas metropolitanas, es decir su alta cobertura geográfica, altas frecuencias, alto grado de utilización por parte de todas las clases sociales y economicidad, se ven seriamente afectadas por los problemas que se describieran anteriormente.

Es predecible, en el contexto descripto, el mantenimiento de prestaciones de baja calidad y una recuperación escasa de la demanda, luego del incremento experimentado en función de la

recuperación económica. El constante incremento de los costos y la escasa rentabilidad empresaria, especialmente de aquellas empresas que reciben menores subsidios, acelerarán el proceso de concentración hacia organizaciones empresariales de mayores dimensiones. Sin embargo, de continuarse con el actual mecanismo de asignaciones de rutas en donde se transfiere el personal de las empresas caídas y con la actual rigidez del marco laboral, la sobreoferta del sistema continuará incrementándose. Por otra parte de persistir la negativa de las autoridades en el sentido de otorgar incrementos tarifarios como reconocimiento de los aumentos de precios en los insumos, los subsidios seguirán acrecentándose.

Si bien es claro que la acumulación de subsidios que completan el ingreso empresario, representó una respuesta circunstancial ante una crisis global de la economía, su continuidad en el tiempo implica el sostenimiento de un esquema de asignación de recursos de dudosa eficiencia social y de perceptibles consecuencias negativas para la continuidad del transporte público en el largo plazo. Deberán instrumentarse otros mecanismos alternativos de subsidio a la demanda, del tipo "vale transporte" a efectos de estar en condiciones de tender a la eliminación de los subsidios.

Por otra parte, Buenos Aires enfrenta la crucial decisión de mantener el presente esquema de operación de su transporte automotor urbano o reestructurar su red, reduciendo la oferta en términos de vehículos en operación mediante la implementación de corredores troncales y servicios alimentadores que permitan seguir manteniendo la misma cobertura geográfica, pero con prioridades a la circulación que disminuyan el tiempo de viaje de los usuarios. Sin embargo, tal reestructuración no será posible hasta contar con la información proveniente del estudio de movilidad actualmente en ejecución por la Secretaría de Transporte.

Al respecto, debe mencionarse que el sistema de transporte urbano debería ser estructurado a partir de la definición previa del tipo de ciudad que se desea lograr. Tal definición debe considerar, en conjunto, tanto los atributos deseados para el medio urbano como para sus residentes y empresas comerciales. Tal vez, en forma previa a la instrumentación de políticas sectoriales, Buenos Aires deba reflexionar seriamente sobre el tipo de ciudad que está construyendo. En efecto, toda vez que el crecimiento de los niveles de motorización supera ampliamente las posibles mejoras de la capacidad vial ofertada, es inmediato concluir que en un horizonte más o menos cercano la congestión alcanzará niveles incontrolables con los efectos sobre el medio ambiente, y la calidad de vida en general, que ello conllevará.

En este sentido, una fuerte limitante es la importante atomización jurisdiccional que se verifica en la Región Metropolitana de Buenos Aires la cual, unida a la falta de organismos de coordinación metropolitana que encaren un planeamiento integral y continuo del sistema, implica la imposibilidad de un abordaje multimodal de la problemática todo lo cual induce a la implementación de acciones aisladas de las distintas agencias y a la imposibilidad de integrar los distintos modos de transporte tanto física como tarifariamente.

Sobre el particular, los constantes fracasos de poner en marcha una estructura reguladora con capacidad de gerenciamiento multimodal y multijurisdiccional del transporte, indican que los severos problemas enunciados no serán resueltos a menos que los poderes públicos involucrados encaucen satisfactoriamente la coordinación entre organismos estableciendo claros objetivos para la totalidad de los actores que intervienen en el sector transporte urbano.

Es evidente que para repensar el sistema de transporte de Buenos Aires y poner en marcha su transformación se requiere, en forma previa, contar con una autoridad reguladora única para la región, fuerte, capaz de realizar un monitoreo efectivo del sistema para asegurar el cumplimiento de los niveles de servicio establecidos y tener la habilidad de intervenir si el desempeño de los

operadores no es satisfactorio. Para que esto ocurra, la autoridad debería no sólo tener poder regulatorio sobre la totalidad de los modos de transporte sino considerarlos como partes integrantes de un mismo sistema al momento de la fijación de políticas y acciones.