

Documentos de Trabajo
del Instituto del Transporte

Documento N° 1

UNA ASIGNATURA PENDIENTE

*Estado, Instituciones y política en el sistema de
Transporte*

JOSÉ BARBERO – JULIÁN BERTRANOU

IT
**INSTITUTO DEL
TRANSPORTE**

Serie Estudios del Transporte
2015



Universidad Nacional de San Martín

Rector

Dr. Carlos Ruta

Decano del Instituto del Transporte

Lic. José Barbero

Documentos de Trabajo del Instituto del Transporte

Nº ISSN: 2469-1631

Director

Dr. Julián Bertranou

Comité Editorial

Lic. José Barbero

Lic. Daniel Álvarez

Lic. Carlos Leguizamón

Lic. José Luis Zárate

Instituto del Transporte

UNSAM Campus Miguelete, 25 de Mayo y Francia.

C.P.: 1650. San Martín, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Teléfonos: 4006-1500 Int. 1301

<http://www.unsam.edu.ar/institutos/transporte/index.asp>

ÍNDICE

1. Introducción.....	4
2. Breve reseña de la evolución del sector hasta nuestros días.....	8
3. Instituciones y Transporte.....	21
4. El Estado y sus capacidades.....	31
5. El complejo entramado de actores no estatales.....	41
6. La dinámica político-institucional de las políticas de transporte.....	51
7. Las necesidades: una visión del transporte y una agenda para el cambio.....	57
Referencias.....	62
Acrónimos.....	66

UNA ASIGNATURA PENDIENTE ESTADO, INSTITUCIONES Y POLÍTICA EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE¹

José Barbero y Julián Bertranou²

1. Introducción

El transporte tiene su origen en la necesidad de movimiento que se deriva de la propia existencia del espacio geográfico: en la medida en que los fenómenos se localizan en diferentes sitios, el desplazamiento de bienes y personas se torna imperativo. Salvo algunos casos excepcionales, el transporte no es un fin en sí mismo, sino una actividad que permite la efectiva realización de otras, y su demanda es percibida como una demanda derivada. Para poder satisfacerla se han desarrollado – a través del tiempo – diversas opciones tecnológicas, que constituyen la oferta: los diversos modos de transporte (carretero, ferroviario, aéreo, marítimo, entre otros). De la interacción entre las necesidades de movimiento (la demanda) y las opciones para llevarlas a cabo (la oferta) resulta un conjunto de flujos que constituyen la actividad del sistema de transporte.

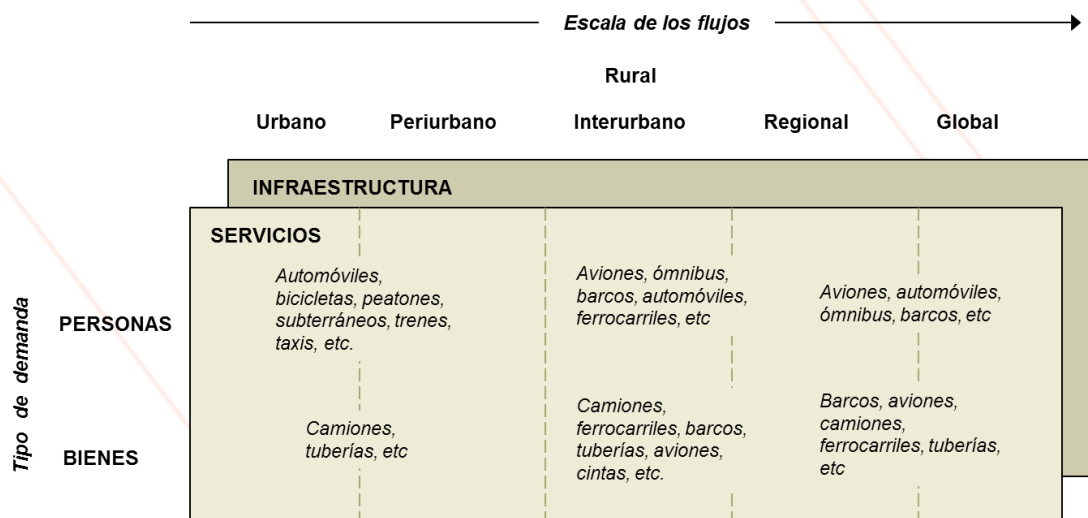
La demanda de transporte incluye dos grandes componentes - los pasajeros y las cargas - y una dimensión espacial que puede extenderse en distintas escalas: movimientos locales o urbanos, movimientos entre puntos dentro de un mismo país (interurbanos) y movimientos vinculando distintos países (internacionales), incluyendo los tráficos con países relativamente cercanos (regionales) y alejados

¹ Este documento representa una primera versión del capítulo que se publicó en Acuña, Carlos H. -comp.- (2014), *Dilemas del Estado Argentino. Fortalezas y debilidades de la política exterior, las políticas económicas y de infraestructura*, Buenos Aires, Fundación OSDE/Siglo XXI Editores. ² IT/UNSAM y EPG-IT/UNSAM, respectivamente.

² José Barbero. Decano del Instituto del Transporte - UNSAM. Julián Bertranou. Docente Investigador del Instituto del Transporte - UNSAM

(de ultramar). Considerando los dos grandes tipos de demanda y las diversas escalas geográficas de los flujos, pueden resumirse los distintos segmentos del sistema de transporte y ubicar la actividad que prestan los diversos modos en cada uno de ellos: urbano de pasajeros, interurbano de cargas, internacional de cargas, sólo para nombrar algunos. En cada uno de ellos se desempeñan diversos modos de transporte, incluyendo la infraestructura y los servicios (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Los segmentos del sistema de transporte



Fuente: Elaboración propia.

La infraestructura y los servicios de transporte en algunos casos sirven flujos exclusivamente dentro de uno de estos segmentos; por ejemplo, los subterráneos (o metros) en el transporte urbano de pasajeros, o las tuberías en el transporte interurbano o internacional de cargas. En otros casos – seguramente los más – sirven flujos de diverso tipo y alcance; por ejemplo, los aeropuertos, vías férreas, carreteras o puertos, que atienden flujos interurbanos e internacionales de pasajeros y cargas en forma simultánea.

El transporte es una actividad fundamental para diversas dimensiones del desarrollo económico y social; su relevancia va más allá de su peso dentro del PIB (del orden

del 5%). Incide en la competitividad de la economía a través de su impacto sobre la productividad y de las empresas y condiciona la accesibilidad de las personas por su peso en la canasta de consumo de los hogares, en particular de aquellos de menor ingreso relativo (en la Argentina, el gasto en transporte es equivalente a un 10% del ingreso del hogar promedio y supera el 12% para el quintil de la población de más bajos recursos; Barbero y otros, 2011). El transporte también cumple un rol fundamental en la cohesión del territorio nacional, articulando distintas regiones entre sí y con países vecinos. A través de la reducción de los costos de movilizar bienes y personas en el espacio, el transporte integra mercados nacionales y más allá de las fronteras, permitiendo explotar ventajas comparativas y economías de escala.

Sin embargo, de la misma manera que contribuye al desarrollo económico y social, el transporte genera impactos negativos de gran magnitud, como la congestión, los accidentes, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero y diversos efectos sobre el medio ambiente (ruidos, degradación urbana, impactos hidráulicos). Utiliza recursos de manera intensa, especialmente energéticos; por ejemplo, es responsable de un 15% de la energía y de un 30% de los combustibles que se consumen en la Argentina. También "consume" espacio, particularmente en el ámbito urbano, y tiempo: el que deben aportar las personas y los bienes en el proceso de su movilización.

No obstante la relevancia del sector y la complejidad del entramado de normas, entidades y actores que brindan soporte a su funcionamiento (que presentaremos más adelante), son muy escasos los trabajos que analizan en forma integral al sector, en especial desde una perspectiva institucional, contemplando las reglas de juego existentes y su efecto en la dinámica de los actores y en los resultados de política pública. Existe una fuerte tendencia a la visualización de los modos transporte en forma independiente, perdiendo la perspectiva integral de sistema y dejando de lado los múltiples vínculos que existen entre ellos (por ejemplo, el

desempeño del ferrocarril de cargas está estrechamente vinculado al marco regulatorio de los camiones, o las tarifas del transporte aéreo son críticas para las de los ómnibus de larga distancia). Y, adicionalmente, en los análisis modales, la atención se concentra en los numerosos y diversos aspectos de orden técnico y económico, relegando la perspectiva institucional y de proceso de política pública. Y esto sucede, a pesar de que es muy probable que una parte sustancial de los desafíos que hoy enfrenta el sector en Argentina - a partir de su evolución post crisis de principio de siglo - se ubiquen principalmente en el plano institucional más que en cualquier otro (Barbero, 2013).

Aun con la mejora general del país en el último decenio, el sector transporte aparece como una de las áreas de política pública en donde más se observan falencias o insuficiencias.³ Este capítulo dará cuenta de esta situación, además de indagar en las complejas causas que han suscitado este estancamiento o regresión. Pero algunos anticipos son útiles para apuntalar esta apreciación: no ha existido una política sectorial, las capacidades estatales están debilitadas, se ha distorsionado la matriz de carga hacia el transporte automotor, el transporte colectivo de pasajeros ha perdido relevancia ante el transporte individual⁴, se han distorsionado los compromisos contractuales y se han degradado algunas infraestructuras y servicios. Atendiendo a la importancia estratégica del sector, es de suma relevancia identificar los factores que inhiben su pleno desarrollo y emprender acciones que permitan revertir la tendencia a la desorganización y el estancamiento vividos en los últimos años.

Los objetivos de este trabajo son múltiples: caracterizar la evolución reciente del sector transporte, analizar los marcos institucionales, los actores y la dinámica política que explican los desenlaces observados, y proponer orientaciones para una

³ El sector tiene en las tragedias ferroviarias, en particular la de la Estación Once en febrero de 2012, imágenes emblemáticas de la desorganización y el deterioro.

⁴ El Observatorio de Movilidad Urbana de la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2011), muestra datos del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) en donde la proporción de los viajes en transporte público se redujo en los años 2000. Ver también la Tabla 1.

futura agenda de cambio. El trabajo se organizará de la siguiente forma: en el apartado 2, podrá encontrarse un relato sucinto de la evolución del sector transporte en la Argentina, hasta nuestros días; en el apartado 3, luego de una breve referencia al marco conceptual utilizado, se hará una descripción de las instituciones (reglas de juego) que actualmente rigen la prestación de servicios. En el apartado 4, se describirá a la principal red de actores que opera en el sector: el Estado, identificando las capacidades y cualidades de planificación y coordinación de sus organizaciones; en el quinto apartado, se describirá a otros actores relevantes, en especial, los sindicatos, las empresas operadoras y los proveedores de bienes y servicios, revisando sus orientaciones, capacidades y comportamientos. En el apartado 6 se resumirá lo ocurrido en el último decenio a partir de una serie de rasgos que han caracterizado la dinámica político-institucional de producción de las políticas de transporte; y en el apartado 7, el trabajo propondrá una visión sobre el transporte y sus nexos con otros sectores de política pública, y una serie de acciones para acercarse a esa visión.

[Volver al Índice](#)

2. Breve reseña de la evolución del sector hasta nuestros días

El sector transporte fue objeto de numerosos cambios en los últimos 25 años. Una revisión de su evolución reciente permite identificar tres etapas, que reflejan distintas modalidades de organización y regulación de los servicios: (i) el modelo de organización "tradicional", aún vigente al final de los años 80, (ii) el modelo detrás de las reformas de los años 90, que impulsaron la participación privada, la desregulación y la descentralización y (iii) el modelo que se desprende de los cambios operados a partir de 2003, hasta 2013.

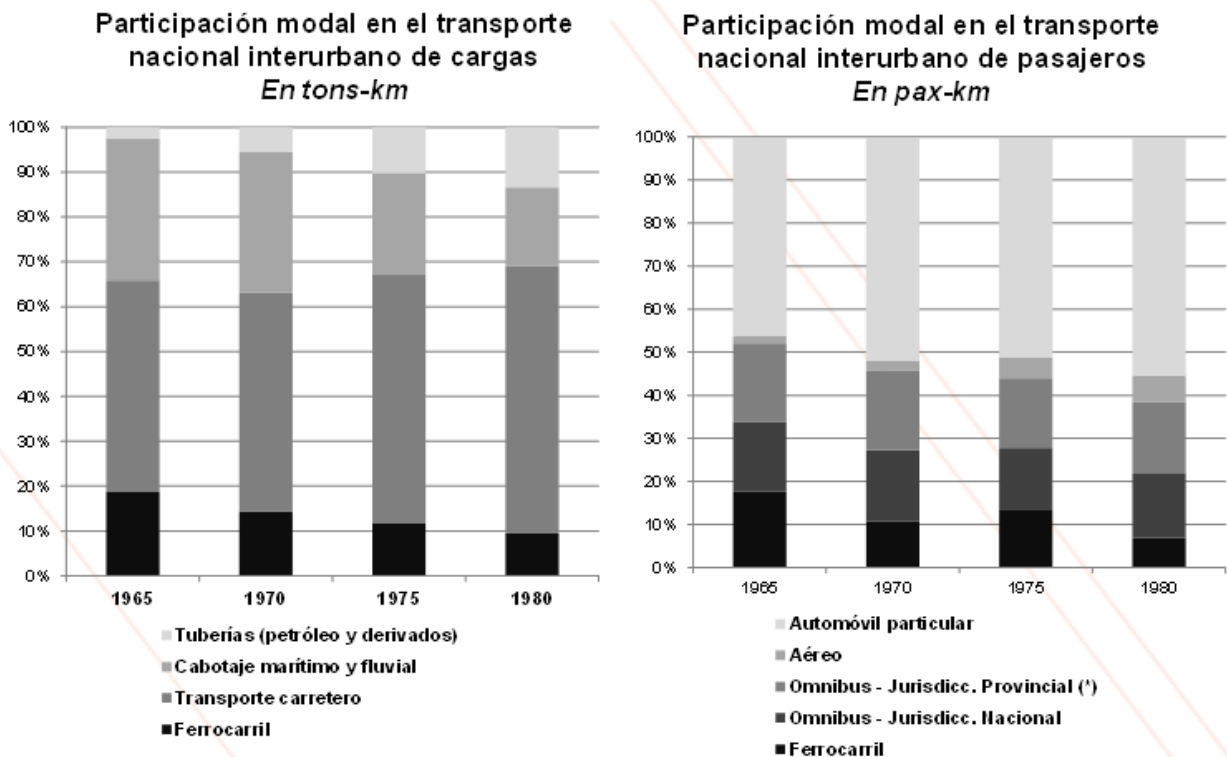
El modelo tradicional

Hacia finales de los años 80, los distintos segmentos del sistema de transporte se caracterizaban por una fuerte presencia del Estado en la operación (navegación,

transporte aéreo, aeropuertos, ferrocarriles, puertos), una profusa regulación económica, laboral, técnica y de seguridad, y una cierta confusión de roles institucionales en lo referente a la fijación de políticas, la regulación y la prestación de los servicios. Se trataba del modelo de organización típico de la posguerra, que tenía al Estado como un actor central, a cargo de la operación de muchos servicios, de la mayor parte de la inversión y de las innovaciones. Las Provincias participaban de la política sectorial sólo en el transporte carretero, a través de organismos como el Consejo Vial Federal y el Comité Federal de Transporte; en otros modos su participación era mínima (ferrocarriles, puertos, transporte aéreo o marítimo). El soporte jurídico de este modelo eran leyes nacionales organizadas sobre la base de los distintos modos de transporte: de vialidad (1932), de autotransporte (1936), de ferrocarriles (fines del Siglo XIX) y de navegación y transporte aerocomercial (años 60 y 70).

La demanda de transporte tuvo un crecimiento moderado durante los años 70 y 80; no creaba una presión intensa sobre el sistema que – como se verá más adelante – fue el caso en los años 90 y en la primera década del Siglo XXI. Como lo muestra el Gráfico 2, la matriz modal (las participaciones relativas de los modos de transporte) se fue volcando paulatinamente hacia el transporte automotor, tanto en el movimiento de cargas como en el de personas. Los niveles de inversión fueron relativamente bajos, resultantes de las limitaciones de las finanzas públicas en los años 80; hubo escasa innovación y fuertes déficits financieros.

Gráfico 2 - Evolución de la matriz modal en el período 1965 - 1980



Fuente: elaboración propia con datos del Plan Nacional de Transporte – Plan de Corto Plazo. Publicados por SETOP, 1978 a 1982

La organización institucional fue poco estable durante los años 70 y 80. En general el sector mostraba una atomización por modo, ya que el transporte terrestre estaba conducido desde la Secretaría de Transporte en tanto al marítimo y fluvial lo atendía un área específica (de marina mercante, o intereses marítimos) y el transporte aerocomercial estaba en su mayor parte bajo el control la Fuerza Aérea. La Dirección Nacional de Vialidad dependía de la misma Secretaría (de Transporte y Obras Públicas). Una característica distintiva de este modelo tradicional es que la acción del Estado estaba orientada básicamente hacia los transportadores, con escasa consideración hacia los usuarios o a los impactos indeseados que podría generar la actividad.

Un trabajo de 1984 resumía la situación del sector en estos términos (Barbero, 1984):

"... un sector público particionado en múltiples jurisdicciones y organismos, concentrado en el Estado Nacional y con escasa participación provincial, en el que se desempeña un sector privado heterogéneo al que el Estado no suele dar un trato equitativo, ejerciendo sobre ambos una fuerte influencia los proveedores de equipos e infraestructura."

Hacia fines de los años 80 el sector enfrentaba algunos problemas serios. Un informe de la Secretaría de Transporte de junio de 1987 brinda una fotografía de la situación:

"la infraestructura básica se estaba deteriorando, con un 63% de la red vial y un 58% de la red ferroviaria en estado regular o malo, los puertos limitados por falta de profundidad en los accesos náuticos y obsolescencia en sus equipos, la inversión insuficiente y las grandes empresas públicas del sector con un abultado endeudamiento (particularmente Ferrocarriles Argentinos y Aerolíneas Argentinas: los intereses representaban el 40% de los ingresos por ventas)" (MOSP-ST, 1987).

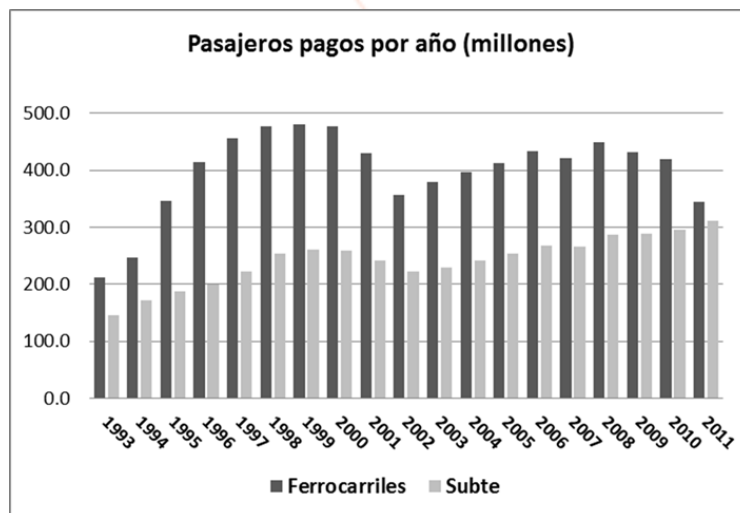
Las reformas de los años 90

A pesar de estas debilidades manifiestas, las reformas aplicadas en los años 90 en el sector transporte no fueron impulsadas por una política sectorial propia que intentara revertirlas. Antes bien, estas reformas obedecieron a las grandes estrategias nacionales (y tendencias internacionales) de privatización, desregulación y descentralización, y a las restricciones impuestas por la crisis fiscal de fines de los años 80 y principios de los años 90. Si bien hubo lineamientos comunes, estos se vieron reflejados luego en un menú diverso de opciones de reforma: privatizaciones (Aerolíneas Argentinas), concesiones (carreteras, ferrocarriles, vías navegables), desregulaciones de servicios (transporte carretero de cargas y de pasajeros), descentralización (puertos) y liquidación de empresas públicas (navieras, fluviales)

(Barbero, 2000). El proceso estuvo acompañado de un profundo reordenamiento institucional, resultado de la sanción de nuevas normas (fundamentalmente decretos y resoluciones ministeriales; leyes en algunos casos) y la creación de diversos organismos regulatorios de distintas características.

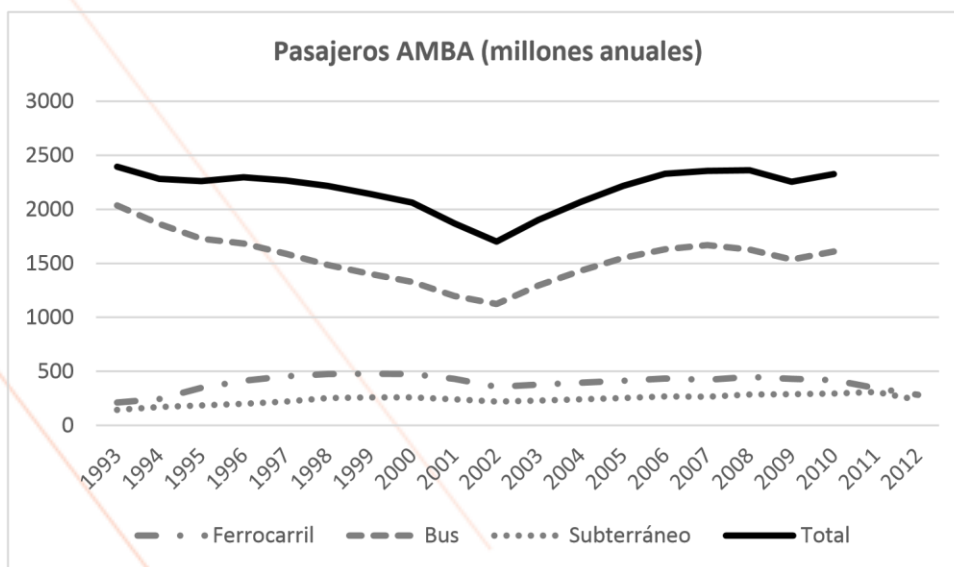
La demanda de transporte tuvo, en el primer lustro de la década, comportamientos variados en el transporte de pasajeros, con un crecimiento en los modos “guiados” (ferrocarriles y subterráneos) y cierto estancamiento en autobuses en el AMBA (Gráfico 33 y 4), y un importante crecimiento en el transporte de cargas (Gráfico 5). Los efectos del proceso de reformas al mismo tiempo fueron muy diversos, con algunos resultados netos positivos (como las reformas en puertos, vías navegables y accesos urbanos a la ciudad de Buenos Aires), grandes fracasos (como en la privatización de la línea aérea) y resultados intermedios, con facetas positivas y negativas (como en las carreteras, los ferrocarriles y los aeropuertos). Se trata de un tema altamente controvertido, cuyo análisis – en el marco de las reformas generales de la economía y de otros servicios de infraestructura - excede el alcance de este capítulo. Algunos trabajos que han tratado este tema en profundidad son el de Heymann y Kosakoff (2000), Gerchunoff y otros (2003) y los diversos estudios realizados por FLACSO en su Área de Economía y Tecnología. Un aspecto a destacar es que la recesión y las restricciones fiscales de fines del siglo XX tuvieron un fuerte impacto negativo en el sector, obstaculizando la inversión, tanto pública como privada y produciendo una contracción en la demanda en todos sus servicios. Estas tendencias se agudizaron con la crisis de 2001/2002, que dislocó los marcos normativos de las concesiones y licencias a través del congelamiento de tarifas y la concentración de la inversión en el sector público.

Gráfico 3 - Evolución de pasajeros pagos en modos guiados en el AMBA



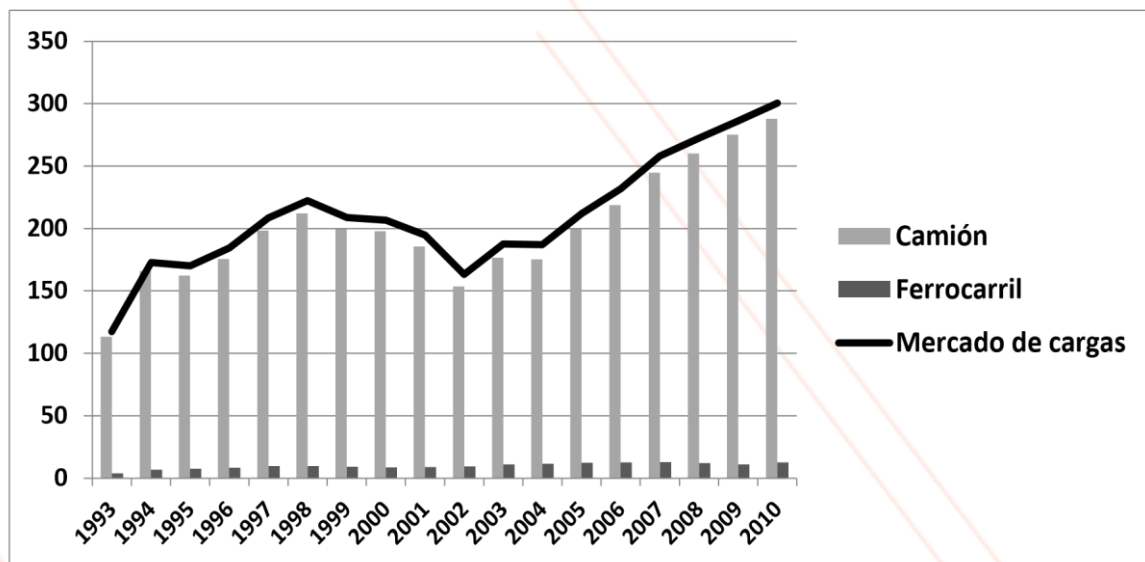
Fuente: Barbero, 2012

Gráfico 4 - Evolución de pasajeros pagos en el AMBA (sólo Buses de jurisdicción nacional)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CNRT.

Gráfico 5 - Evolución del transporte interurbano de cargas (por modo)



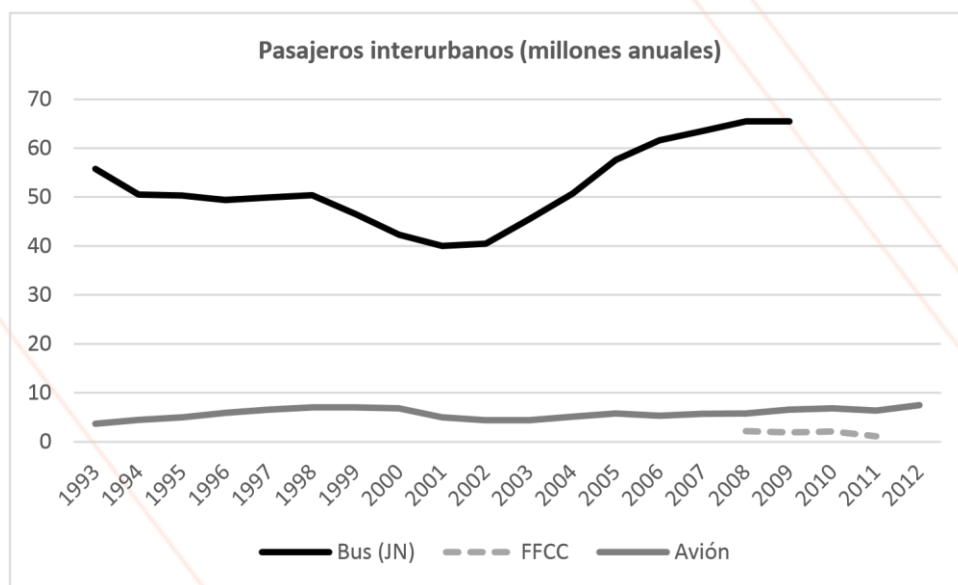
Fuente: Barbero y otros, 2011.

La década 2003-2013

A partir del año 2003 se fueron incorporando algunas modificaciones en el sector, en un contexto de fuerte recuperación de la demanda (Gráficos 3 a 6). Cabe recordar que desde 2003 la economía argentina tuvo un crecimiento sostenido: entre 2003 y 2008 el PIB se expandió a una tasa promedio anual del 8.5%, impulsado tanto por el comercio exterior – particularmente las exportaciones de origen agropecuario – como por el consumo interno, incluyendo el sector de la construcción. Desde la perspectiva del transporte, ambas actividades son intensivas en la necesidad de movimiento de cargas. El incremento de la actividad económica y una mejor distribución del ingreso, por su parte, propiciaron también el crecimiento de la demanda de viajes de pasajeros. Junto con el crecimiento de la demanda de transporte de personas y cargas se produjo un fuerte incremento en el parque automotor: la tasa de motorización pasó de 143 vehículos por cada mil habitantes en 2003 a aproximadamente 250 en 2012, impulsada por las mejoras en el ingreso, la expansión del crédito al consumo, la reducción del precio relativo de los combustibles y las políticas activas de apoyo a la producción nacional de vehículos.

La mayor motorización se asocia a un incremento en la tasa de generación de viajes, reduce la utilización del transporte público y produce una fuerte presión sobre la infraestructura vial, cuya capacidad crece a un ritmo menor, incrementándose así la congestión vehicular (Tabla 1).

Gráfico 6 – Evolución de pasajeros interurbanos (sólo buses de jurisdicción nacional)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CNRT e INDEC.

Tabla 1 - Evolución de la distribución modal en el AMBA (en %)

MODOS	1972	1992	1996	2007	2012
COLECTIVOS	54,3	49,9	42,7	31,3	38,6
SUBTERRANEOS	5,4	3,6	4,3	3,7	2,6
TRENES	7,0	6,4	6,5	5,1	3,1
AUTOMOVIL PARTICULAR	15,4	24,3	34,1	41,9	37,8
TAXIS	6,7	3,2	4,1	4,2	3,8
OTROS	11,2	12,7	8,4	13,7	14,1
TOTAL DE VIAJES (en millones)	17,4	18,0	19,3	26,3	29,1

Fuente: Brennan, 2013.

Si bien el crecimiento de la demanda agregada en el transporte público ha sido significativo durante el período reciente, el comportamiento por modo revela importantes diferencias, producto de la incidencia relativa de factores mencionados anteriormente como el crecimiento económico por sectores, la influencia diferenciada de los sindicatos, el incremento del parque automotor y las orientaciones y perfiles de las políticas públicas, entre otros. El transporte automotor de cargas experimentó un fuerte crecimiento, no así el ferrocarril de cargas. El transporte público de pasajeros en el AMBA tuvo un crecimiento más moderado alcanzando como mucho, los niveles de los años 90⁵. Los pasajeros aéreos también crecieron de manera significativa, pero desde niveles muy rezagados.

No obstante la actitud de fuerte crítica hacia las reformas de los años 90 que caracterizó al nuevo gobierno, sólo algunos de los múltiples componentes del sector transporte fueron objeto de cambios. Los más destacados fueron la estatización de la línea aérea de bandera (2008), la caída de varias concesiones ferroviarias y su reemplazo por operadoras de emergencia (desde 2005, estatizando una línea en 2013), el establecimiento de un nuevo marco institucional para el sector ferroviario basado en un modelo de separación vertical (entre la operación del servicio y la administración de la infraestructura; 2008), y la transferencia de la gestión del transporte aerocomercial al ámbito civil (2007). Las tarifas se mantuvieron en muchos casos en valores muy reducidos (peajes nacionales, ferrocarriles, autotransporte urbano de pasajeros), compensando a los prestadores con subsidios públicos crecientes. La inversión se concentró en forma casi excluyente en el sector público.

Una evaluación general del desempeño del sector en la década 2003-2013 pone en evidencia que las políticas nacionales de transporte se caracterizaron por ser el resultado de medidas aisladas, sin una estrategia que las oriente, constituyéndose

⁵ La estadística registra sólo los pasajeros pagos. En 2012 la cifra pasajeros totales ha sido mayor, pero no se registra debido a la evasión.

en una respuesta insuficiente a los retos que presentó el crecimiento de las necesidades (Barbero, 2013). Las políticas alentaron la ineficiencia, la degradación de servicios e infraestructuras y la descoordinación institucional. Hubo sin lugar a dudas, algunos avances y mejoras, como fue la implementación del SUBE, el incremento de la inversión en carreteras y el fuerte impulso dado a la seguridad vial.⁶ Pero se acentuaron algunos problemas pre-existentes, tal como la concentración de la matriz de cargas en el transporte automotor, y se crearon otros nuevos, como es la implementación de una vasta red de subsidios, de fuerte peso fiscal (1% del PIB) y reducida eficacia social (Bril Mascarenhas y Post, 2012; Castro y Szenkman, 2012).

En términos generales, la gestión pública nacional del transporte en la última década se ha caracterizado por su falta de respuesta estratégica para atender los desafíos que enfrenta el sector ante un crecimiento sostenido de la demanda. La calidad y dimensión de las respuestas no ha guardado relación con la creciente necesidad de desplazamientos de personas y bienes, ni con los retos que plantea el desarrollo sustentable (en términos económicos, sociales y ambientales).

Si bien durante el año 2012 se produjo un cambio de dirección estratégica en el área de transporte con su paso a la órbita del Ministerio del Interior, y se retomaron las postergadas inversiones en equipamiento (sobre todo en el ámbito ferroviario: renovación de vías y material rodante), el nuevo perfil político-directivo adolece de dos características ya presentes anteriormente: a) la ausencia de una visión integral, sistémica y de mediano y largo plazo, aun en un marco de crecientes inversiones, y b) un proceso de toma de decisiones activado sólo a partir del colapso de los servicios existentes (cuya expresión más cabal son las tragedias ferroviarias), lo cual tiene costos de recuperación muy altos en términos económicos y sociales.

⁶ Según datos oficiales del Observatorio de Seguridad Vial de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), las víctimas en el lugar del hecho disminuyeron cerca de un 11% entre 2008 y 2011. Según el organismo internacional IRTAD, en el mismo período las víctimas totales caen un 12,5%, y un 29,4% la tasa de víctimas en relación con el parque automotor registrado.

La Tabla 2 resume las principales características de los modelos de organización que tuvieron los diversos sub-sectores que conforman la actividad del transporte en las tres etapas arriba descritas. Este rápido recorrido por la evolución del sector transporte en la Argentina nos habilita ahora a realizar una aproximación mayor a la dinámica de producción de políticas durante el decenio 2003-2013, considerando de manera principal, la existencia o no de contrapuntos en relación con las reformas de la década anterior. En los siguientes cuatro apartados analizaremos con más detalle este último decenio, abordando sucesivamente las instituciones o reglas de juego imperantes en los distintos sub-sectores, las características del Estado en este sector, la presencia y comportamiento de los actores no estatales y los rasgos principales de la dinámica político institucional de las políticas de transporte.

Tabla 2 - Reseña de la evolución en la organización de los sub-sectores del transporte

<i>Sub-Sector</i>	<i>El modelo tradicional</i>	<i>Reformas de los años 90</i>	<i>La década 2003-2012</i>
<i>Red vial nacional</i>	<i>Gestión pública de la vialidad, de las inversiones y la conservación</i>	<i>Concesión por peaje de tramos principales, con mantenimiento y rehabilitación. Tercerización del mantenimiento.</i>	<i>Ajustes en el modelo, peajes bajos, obras a cargo del Estado. Expansión de la tercerización</i>
<i>Accesos Viales al AMBA</i>	<i>Gestión pública</i>	<i>Concesión por peaje, con fuerte ampliación de capacidad</i>	<i>Se mantuvo con pocos cambios; escasa expansión.</i>

<i>Terminales Portuarias</i>	<i>Empresa portuaria nacional, operadores de servicios privados</i>	<i>Concesión de las terminales de contenedores. Desregulación de puertos privados</i>	<i>Se mantuvo con pocos cambios. Inversión en puertos patagónicos.</i>
<i>Vías Navegables</i>	<i>Entidad de dragado estatal</i>	<i>Concesiones de dragado, con pago de subsidio.</i>	<i>Se expandió la concesión; sin subsidios</i>
<i>Navegación fluvial y marítima</i>	<i>Tráficos regulados, reservas de cargas, empresas públicas marítima y fluvial</i>	<i>Desregulación de los tráfico, importación de buques, cese de reservas de carga, liquidación de empresas públicas</i>	<i>Se mantuvo con pocos cambios</i>
<i>Ferrocarriles de Carga</i>	<i>Empresa ferroviaria nacional, integrada</i>	<i>Concesión de la red. Excepción: FFCC</i>	<i>Se mantuvo en 3 redes. Se estatizaron 2</i>
		<i>Belgrano (concesionado al sindicato)</i>	<i>Redes. Intentos sin éxito de concesionar el FFCC Belgrano</i>
<i>Ferrocarriles Interurbanos de Pasajeros</i>	<i>Empresa ferroviaria nacional, integrada</i>	<i>Transferencia de los servicios a las Provincias, que fueron cancelados en la mayoría de los casos.</i>	<i>Intentos de nuevos servicios, con escaso resultado. Propuesta de tren de alta velocidad</i>

<i>Ferrocarriles Metropolitanos</i>	<i>Empresa ferroviaria nacional, integrada</i>	<i>Concesiones parcialmente subsidiadas, con planes de inversión financiados por el Estado.</i>	<i>Escasas inversiones, fuertes subsidios. Reemplazo de concesiones por operadores de emergencia</i>
<i>Transporte Aerocomercial</i>	<i>Empresa pública nacional y otros operadores menores. Acuerdos bilaterales. Alta participación militar.</i>	<i>Desregulación del transporte de cabotaje. Fuerte apertura en el transporte internacional.</i>	<i>Estatización de la línea aérea, poca competencia interna, alta participación de otras banderas en el internacional. Transferencia al ámbito civil.</i>
<i>Aeropuertos</i>	<i>Gestión pública (Fuerza Aérea)</i>	<i>Concesión de los principales aeropuertos.</i>	<i>Se mantuvo con pocos cambios</i>
<i>Autotransporte urbano de pasajeros</i>	<i>Rutas, frecuencias y tarifas establecidas por el Estado</i>	<i>Mantenimiento del marco regulatorio con cambios menores</i>	<i>Marco regulatorio similar, tarifas bajas, altos subsidios</i>
			<i>Operativos. Fuerte concentración</i>
<i>Autotransporte de Pasajeros de Larga Distancia</i>	<i>Rutas, frecuencias y tarifas establecidas por el Estado</i>	<i>Desregulación parcial (tráfico libre) y liberalizando las actividades de turismo</i>	<i>Se mantuvo con pocos cambios. Fuerte concentración.</i>

<i>Autotransporte de cargas</i>	<i>Transporte interno poco regulado (más en las provincias); transporte internacional con cuotas</i>	<i>Desregulación del transporte internacional; completamiento de la desregulación de los servicios provinciales</i>	<i>Se mantuvo con pocos cambios.</i>
---------------------------------	--	---	--------------------------------------

Fuente: Elaboración propia en base a Barbero, 2000.

[Volver al Índice](#)

3. Instituciones y Transporte

El sentido de las instituciones

En contraposición al período de los años 90, en donde la intervención pública sobre el sector transporte, si bien distante de sus necesidades endógenas tuvo una lógica general relativamente homogénea (aunque como vimos, se materializó instrumentalmente de manera diferenciada según los modos), los años de la post crisis 2001-2002 muestran que el tratamiento de los problemas no siguió lineamientos únicos, sino diferenciados, implementándose normas y patrones de gestión diversos, muchos de los cuales reforzaron los vigentes.

La variedad de marcos regulatorios e institucionales aplicables al sector transporte se explica entre otras razones: (i) por las trayectorias organizacionales previas de cada subsector, (ii) por el impacto que tuvieron los marcos regulatorios instaurados en los años 90 sobre la prestación de los servicios y sobre la organización de los proveedores, y (iii) por la vinculación que se ha establecido entre los actores del sistema (y sus capacidades) y las reglas que rigen su accionar, las que a la vez son modificadas a instancias de estos mismos actores.

Los años de la post crisis muestran en ese sentido dos planos en términos normativos y de política pública del sector. Por un lado, rasgos de cierta uniformidad, la mayor parte de los cuales tuvo efectos negativos, como es el caso de la ausencia de una política integral de transporte, el debilitamiento de las capacidades estatales y la frecuente captura de las instituciones estatales por parte de actores vinculados al transporte. Por otro lado, rasgos de diferenciación normativa producto de procesos y dinámicas mencionadas en los párrafos anteriores.

En los siguientes apartados pondremos el foco en las características institucionales y políticas del sector transporte tal y como se han ido construyendo en los últimos diez años. En especial, y en función del marco conceptual ofrecido por Acuña y Chudnovsky (2013), identificaremos las reglas de juego (instituciones) del sector y de los diferentes subsectores, y sus principales actores y sus capacidades, buscando explicar los resultados de política pública a partir de la influencia de estos dos grandes componentes, así como explicar la incidencia mutua que existe entre los marcos institucionales y el comportamiento y las capacidades de los distintos actores del sector. Adicionalmente, el trabajo intentará identificar los patrones de producción de políticas en el sector transporte en estos últimos años, que son el resultado de la interacción dinámica entre normas, actores y sus capacidades y que han dado lugar a un desempeño que mantienen al sector sumido en un deterioro ostensible y que pone trabas serias a los intentos de mejorar la competitividad de la economía y de brindar servicios públicos de calidad que integren ciudadanos y territorios.

Acuña y Chudnovsky (2013) definen a las instituciones como “el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad (p. 49)”. Para los autores mencionados, “las instituciones distribuyen poder y recursos y son, a su vez, el producto de la lucha entre sectores desiguales (consecuencia de previas distribuciones de poder y capacidades/recursos) (p. 49)”. Las instituciones (que denominaremos también, reglas, normas o regulaciones) “..

tienden a solucionar problemas de coordinación estabilizando expectativas sociales por medio de la provisión de información y sanciones, estructurando comportamientos en una dirección que apunta a equilibrios (p. 51)". Al mismo tiempo, constituyen un marco de referencia dentro del cual los actores (jugadores) despliegan sus estrategias de acción tendientes a alcanzar sus propios objetivos. Estabilizando expectativas y generando incentivos, las instituciones (reglas de juego) condicionan los comportamientos de los actores, por lo que se constituyen en una llave maestra para entender por qué las políticas públicas son como son. Las reglas condicionan el comportamiento de todos los actores intervinientes (organizaciones públicas, empresas, usuarios) y de esa manera afectan los patrones de política pública en el sector, y consecuente, los resultados en términos de indicadores de eficacia, calidad, eficiencia, igualdad e integralidad, entre otros criterios de evaluación.

Cambios y continuidades en los años recientes

En los últimos diez años, según los distintos modos de transporte existentes, se han producido tanto continuidades como cambios en las reglas de juego. En el apartado anterior anticipamos que por un lado, existe un grupo de modos cuyas reglas no variaron significativamente desde los años 90, y por el otro, hay un grupo de modos cuyas instituciones han experimentado algunos cambios más significativos aunque no necesariamente coincidentes entre sí.

El primer grupo lo integran principalmente las carreteras, el autotransporte interurbano de pasajeros y de cargas, y el transporte ferroviario y fluvial de cargas.

- *En materia de **carreteras** (de jurisdicción nacional) se renegociaron los contratos de concesión vial, manteniendo una política de peajes bajos. La inversión nacional en la red vial fue muy importante (cerca de 70% de la inversión pública total) pero sus efectos fueron parcialmente menguados por costos crecientes de construcción.*

- En materia de **tránsito y seguridad vial** se sancionó en 2008 un nuevo marco institucional y se creó la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) con el objeto de mejorar el desempeño del sector público en la disminución de la siniestralidad vial. Ha habido avances importantes pero hasta el momento los alcances de los nuevos convenios inter-jurisdiccionales con las Provincias son todavía muy acotados (Bertranou, 2013a).
- El **autotransporte de cargas**, un sector heterogéneo y de disímil regulación, no tuvo mayores cambios. Se aplicó el RUTA, un registro unificado que contribuyó a reducir la informalidad. Es una actividad que incluye segmentos más dinámicos y rentables (operadores logísticos, transportistas de cargas peligrosas, servicios internacionales) y otros donde predominan los pequeños operadores, atomizados, con bajo rendimiento y competencia predatoria. La regulación económica del sector es baja, con tarifas libres y facilidad de entrada. En la regulación técnica se destaca la postergación, desde el año 2000, de los topes en la relación potencia-peso de los camiones (con su incidencia negativa en la seguridad vial, el consumo de combustibles y la generación de emisiones) y el escaso control de pesos y dimensiones.
- En cuanto al **autotransporte de pasajeros de larga distancia**, a principios de la década la regulación de los servicios estaba en proceso de cambio, pasando de un esquema de competencia en el mercado a otro de restricción a la competencia, limitando la ampliación de la oferta y permitiendo la libre adquisición de empresas. El marco regulatorio se mantuvo durante los últimos diez años, enfocándose en la tarifa mediante bandas en la regulación económica, y en las diversas regulaciones técnicas. Las tarifas tuvieron un aumento considerable, reflejando los incrementos de costos de los insumos y sin recibir subsidios en la cuantía que lo hicieron otros modos en competencia (como el transporte aéreo o el ferrocarril). Ha sido notable el

- proceso de concentración: los tres principales operadores pasaron de representar el 27% de la flota en 1998 al 60% en 2012 (Brennan, 2013)*
- *El ferrocarril de carga ha crecido ligeramente en su actividad en los últimos años, pero ha reducido su participación relativa. El marco regulatorio no promueve la competencia y la incertidumbre regulatoria durante largos períodos no contribuyó al desarrollo de inversiones privadas. La renegociación de varios de los contratos intentó avanzar en el sentido de mejorar el marco competitivo, pero sus resultados fueron mínimos. A estos datos debe agregarse la competencia desigual con el transporte automotor (subsidios a peajes, incumplimiento de cargas máximas y condiciones técnicas de los vehículos), la falta de inversión privada y los desatinos institucionales y organizacionales que generaron el colapso del Ferrocarril Belgrano Cargas, que culminó en el año 2013 con su estatización en la forma de la nueva empresa de capital estatal, Belgrano Cargas y Logística SA. En la actualidad, con la estatización de las redes operadas por América Latina Logística (ALL), la mitad de la red ferroviaria de cargas se encuentra actualmente en la órbita estatal.*
 - *En el caso de los puertos se mantuvo el mismo modelo implantado en los años 90, modificando el alcance de la Administración General de Puertos respecto a las terminales de Buenos Aires. Hubo una inversión pública considerable en puertos patagónicos y en el de Quequén; el régimen de puertos privados permitió la expansión de las terminales en el litoral fluvial.*
 - *En materia de dragado se continuó con el modelo de concesionamiento de la principal vía fluvial (Río de la Plata y Paraná Inferior), se quitaron los subsidios que inicialmente tenía este servicio y se expandió el alcance de la concesión al tramo medio del Río Paraná (hasta Confluencia).*

Otro grupo de subsectores del transporte ha sufrido algunos cambios mayores en sus marcos de reglas de juego, sea porque se crearon nuevas organizaciones con sus competencias (transporte aerocomercial, ferrocarriles), porque hubo modificaciones en la responsabilidad de la operación (estatizaciones), o porque se introdujeron factores que alteraron marcadamente los incentivos (subsidios). Entre ellos encontramos el autotransporte urbano en el AMBA y en otras ciudades, el sistema ferroviario y el ferrocarril metropolitano en particular, y el transporte aerocomercial.

- En el ámbito del **AMBA**, la falta de coordinación e integración interjurisdiccional es un dato permanente, en un marco de brechas tarifarias crecientes. Para continuar con los servicios se instrumentaron mecanismos de subsidio a la oferta, transfiriendo recursos a modo de compensación tarifaria, como una forma indirecta de ayudar a los usuarios. En el año 2012 los subsidios al transporte urbano del AMBA alcanzaron los \$16.300 millones, equivalente al 0.8 % del PIB (70% destinado al transporte automotor, 28% a los trenes y 2% a los subtes) (Tabla 3). El alto nivel de subsidio a los operadores (que representa más del 70% de sus ingresos) desnaturalizó los marcos regulatorios y eliminó los incentivos para mejorar el servicio. Si bien se produjeron algunas novedades con gran potencialidad como la implementación de la tarjeta SUBE o el establecimiento de ciertos incentivos a la movilidad no motorizada, la ausencia de visión conjunta es la norma, y más aún cuando se incluye la resolución del transporte de cargas en el AMBA, donde existen serios problemas de integración ciudad/puerto y una marcada ausencia de regulaciones integrales.

Tabla 3 – Subsidios al transporte público de pasajeros en el año 2012

Área	Subsidio Anual 2012 (millones de pesos)	Pasajeros anuales 2010 (millones)	Compensación equivalente (pesos/pasajero)
Bus CABA	1.172	354	3,31
Bus resto del AMBA	10.192	2.752	3,70
Bus resto del País	4.543	1.826	2,49
Ferrocarril (AMBA)	4.582	344	13,31
Subte	360	310	1,16
Ferrocarril (Interior)	47,5		
Total	20.896,5		

Fuente: Brennan (2013) en base a datos del Ministerio del Interior.

- El autotransporte de pasajeros en el AMBA mostró, a partir de la sanción del Decreto 678/06, niveles de inversión y renovación de flotas muy significativas en un contexto de marcos regulatorios rígidos, subsidios crecientes y una mayor concentración empresarial. En los últimos años, la antigüedad promedio del parque automotor pasó de 8,3 a 5,9 años, aunque todavía está por encima de la del año 1999.⁷ El cambio más significativo en este sector es la creciente incidencia de los subsidios, aunque contrariamente a lo observado en los ferrocarriles metropolitanos, los niveles de eficiencia no fueron comprometidos. En otro orden de cosas, en la actualidad se registran 64 grupos empresarios (6 de los cuales concentran más del 40% del parque) frente a los 120 del año 1987. El marco regulatorio

⁷ Cabe mencionar que durante los primeros años de la gestión del Presidente Néstor Kirchner, y con el objeto de morigerar los impactos de los costos crecientes en las tarifas congeladas, la Secretaría de Transporte flexibilizó los requerimientos de renovación de unidades (Resoluciones 424/03, 867/04 y 1025/05).

debe ser actualizado: los permisos están vencidos en promedio desde hace 5 años⁸. Existe una enorme rigidez para modificar los parámetros operativos del servicio (recorridos, parque móvil, etc.): los trámites son largos y complejos y requieren la autorización de la Secretaría de Transporte. En términos generales, no se han autorizado modificaciones desde hace más de 6 años, aunque muchas se han efectuado sin autorización. La asignación del subsidio es regresiva y beneficia a las empresas con mayor recaudación y volumen de pasajeros, lo cual acentúa la concentración empresarial. Los niveles de concentración son también importantes en otras ciudades, pero con niveles de inversión menores debido a un cuadro de subsidios menos generoso (en promedio, un 35% menores a los del AMBA) (Brennan, 2013).

- Los **ferrocarriles metropolitanos** representan la imagen más divulgada del deterioro del transporte en el país. La década de los años 2000 ha mostrado un modelo de gestión apoyado en subsidios operativos masivos bajo reglas poco transparentes, que no promovieron el mejor servicio ni la eficiencia en la prestación y que absorbieron cuantiosos recursos que podrían haberse direccionado a inversiones para rehabilitar y mejorar los sistemas. La inversión pública estuvo claramente por debajo de los requerimientos de reposición del capital y el marco regulatorio de las concesiones fue desnaturalizado a partir de la creación de las Unidades de Gestión Operativa (UGOs) que suplantaron a los concesiones caídas con ayuda de los concesionarios que continuaban vigentes. De contratos de concesión se pasó a contratos de gestión en 5 de las 7 líneas, con escasos incentivos para la mejora de los servicios y el aumento de la recaudación.⁹ La Ley de reordenamiento ferroviario de 2008, con la creación de dos nuevas entidades de administración de infraestructuras y de operación ferroviarias (ADIF y

⁸ Se ha cumplido sobradamente el plazo de 10 años de los permisos otorgados a partir del Decreto 656/94. ⁹ En el mes de octubre de 2013, y tras dos nuevos accidentes ferroviarios en la Línea Sarmiento, el Estado nacional canceló el contrato de gestión y reestatizó la operación de esa línea, poniéndola bajo responsabilidad de la SOF.

- SOF, respectivamente) no ha sido implementada de manera completa, subsistiendo ambigüedades importantes en cuanto a regulaciones y organismos competentes (ITF/UNSAM, 2012).*
- *Finalmente, el **transporte aerocomercial** es otro de los modos en donde se produjeron algunos cambios significativos, pero cuyo desenlace ha sido desalentador. Por un lado, la creación de la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC) para el ejercicio del poder de policía en el transporte aerocomercial ha sido un dato positivo en la medida en que se apartó a la Fuerza Aérea de esa actividad, pero las disputas burocráticas con el ORSNA por la infraestructura aeroportuaria y el retorno de los controladores aéreos al ámbito militar, debilitaron su alcance normalizador. Sería necesario agregar que también se producen disputas por la responsabilidad de regulación operativa y de servicios entre la Subsecretaría de Transporte Aerocomercial y la ANAC. Por otro lado, se produjo la re-estatización de Aerolíneas Argentinas y Austral, luego del traumático derrotero de la empresa a lo largo de los distintos momentos de la privatización. Sin embargo, el modelo de gestión de la nueva empresa pública no fue acompañado por algún tipo de acuerdo programa o instrumento similar que establezca metas de desempeño, ni existe un proceso formal de rendición de cuentas. Adicionalmente, se ha producido un bloqueo a la entrada de nuevos operadores de cabotaje. Aerolíneas ejerce una cuasi monopolio en el mercado interno (70% de los pasajeros) y en la medida en que no se celebran audiencias públicas para la aprobación de nuevos servicios desde 2005, ningún operador nuevo puede ingresar, ni tampoco se expanden los servicios de los operadores existentes (tal el caso de LAN). Más allá de esto, el sector está afectado también por un desarrollo limitado de la infraestructura aeroportuaria (centradas más en el área de tierra que en el de aire) y por una escasa modernización del equipamiento de apoyo a la navegación aérea. Estos aspectos institucionales, regulatorios y de gestión empresarial han*

incidido en el bajo desempeño del sector comparado con sus pares de países de la Región.⁹

En resumen, se observan los siguientes fenómenos.

- No se estableció en este período un marco normativo nuevo y homogéneo para el sector. Este aspecto no representa en sí mismo un problema: cada uno de los modos tiene sus condiciones particulares de producción, que dependen de factores tecnológicos, de mercado, de organización empresarial, de competencia intra e intermodal, entre otros. Si bien estas particularidades necesitan ser integradas en un marco global de políticas para el sector, la regulación específica de cada modo debe hacerse de manera particularizada y puede mostrar tratamientos diferentes pero justificables en función de la contribución que ese modo debe hacer al plan integral: pensar el sistema en forma integrada, regularlo modo por modo.*
- Los tratamientos particulares de los modos no han obedecido a análisis proactivos y de carácter integrador, sino que en muchos casos reflejan respuestas parciales y reactivas, que se van sucediendo unas a otras constituyendo un complejo entramado de instituciones y reglas operativas.*
- Si bien no hay un tratamiento uniforme, existen iniciativas que se aplican de manera consistente. Una de ellas es la extensión del subsidio a las empresas para neutralizar los aumentos tarifarios y su impacto en la población. En sus comienzos durante la crisis del año 2002, la medida fue muy positiva para no trasladar a los usuarios el costo creciente de los servicios. Sin embargo, el temor a la reacción popular por los posibles aumentos de las tarifas, ha generado un*

⁹ La comparación con Chile es un buen ejemplo. Entre 2002 y 2012, la cantidad de pasajeros anuales de cabotaje en Argentina pasó de 4,4 a 7,5 millones. En Chile, con menos de la mitad de la población argentina, pasó de 2,9 a 8,3 millones (datos de INDEC y de Junta de Aeronáutica Civil – Chile).

volumen de recursos sin precedentes, que hace cada vez más costosa políticamente su reducción (Bril Mascarenhas y Post, 2012).¹⁰

- *Existen modos en donde hubo cambios menores respecto a las reglas establecidas en los años 90, y otros en los que los cambios fueron más significativos, donde los ejes fueron las estatizaciones, la desnaturalización de los contratos de servicios y el cambio de la estructura de financiamiento a raíz de los crecientes subsidios.*

[Volver al Índice](#)

4. El Estado y sus capacidades

Analizar el derrotero reciente del transporte obliga a estudiar el rol que ha cumplido el Estado y sus distintas organizaciones, sobre todo en el nivel nacional. El Estado, siguiendo una definición clásica de tinte weberiano, es un complejo entramado de organizaciones e instituciones que reclaman el control de un territorio para desplegar acciones y cumplir finalidades que no son simples reflejos de las demandas sociales. El Estado puede ser considerado una estructura o una arena desde la que actores individuales y colectivos (agencias, organizaciones) desarrollan estrategias públicas (políticas públicas) o, en sí, un actor colectivo de gran escala, dotado de capacidades y recursos, y relacionado de distintas formas con los actores no estatales (Skocpol, 1985; Acuña y Chudnovsky, 2013:33). Esta arena de actores o este actor propiamente tal, está a su vez integrado por dotaciones de funcionarios que integran el Gobierno (ápice político estratégico) y por funcionarios y agentes que conforman las burocracias relativamente permanentes.

¹⁰ El trabajo de Bril Mascarenhas y Post encuadra la situación de los servicios públicos subsidiados (en particular, el gas y el autotransporte urbano en el AMBA, objetos de su análisis) dentro del término *policy traps*, que viene a describir una situación en donde se consolidan políticas de las cuáles no se puede 'salir' si un costo político considerable, lo cual posterga una resolución estructural del problema.

Para abordar de manera más detallada el papel del Estado en el nivel nacional, desagregaremos su estudio siguiendo dimensiones que lo caracterizan: el complejo estructural de las organizaciones que lo componen y los niveles de coordinación, las intenciones de política de su ápice político, su relación con actores no estatales (autonomía), sus capacidades y recursos y el tipo de coordinación inter-jurisdiccional con gobiernos sub-nacionales.

La organización del Estado en el transporte y coordinación inter-organizacional

El Estado Nacional actúa a través de una estructura en la Administración Central y de una compleja gama de organismos descentralizados y empresas con capital estatal mayoritario. En el nivel central, la Secretaría de Transporte de la Nación (que ahora depende del Ministerio del Interior y Transporte pero que durante la casi totalidad de la década 2003-2013 estuvo en la órbita del Ministerio de Planificación Federal) está organizada en Subsecretarías que responden a los distintos modos: Transporte Automotor, Transporte Ferroviario, Transporte Aerocomercial y Puertos y Vías Navegables. A partir de su incorporación al Ministerio del Interior, se crearon dos nuevas Subsecretarías transversales: la de Regulación Normativa del Transporte y la de Gestión Administrativa del Transporte (Decreto 1438/2012), con el objeto mitigar el funcionamiento fragmentado de las Subsecretarías modales. A su vez, la Secretaría de Transporte ejerce la superintendencia de organismos descentralizados como la ANAC, el ORSNA, la AGP y la CNRT. Con la Ley 26.352 de Reordenamiento Ferroviario, la ADIF y la SOF quedaron también bajo su influencia, a lo que se suma la supervisión de las empresas de cuyo capital social el estado nacional es accionario como es el caso de Ferrocarril General Belgrano SA, Intercargo SAC y LAFSA, entre otras.

Las funciones que el Estado debe cumplir en este campo son amplias, pero precisas: planificación, diseño de políticas, regulación, operación, fiscalización y control, para lo cual la Secretaría dispone de los organismos centralizados y descentralizados mencionados más arriba. Sin embargo, la asignación (y asunción) de funciones no

es clara observándose significativas superposiciones tanto en la planificación (entre la SSTF y la ADIF, o entre la SSTA y la ANAC), la regulación (entre la CNRT, la SSGAT y la SSRNT, o entre la ANAC y el ORSNA) y el control (entre la CNRT y la ADIF), para citar sólo algunos ejemplos. Adicionalmente, la creación reciente de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (DNU 1382/2012) le resta competencias a la ADIF en materia de infraestructura ferroviaria, así como existen obras ferroviarias que están siendo administradas por otros organismos (AYSA, por ejemplo, en vez de ADIF).

Los marcos de funciones y competencias de todas estas organizaciones consolidan superposiciones que lo luego no son revertidas en la actividad cotidiana, por razones no sólo de autorreferencia burocrática sino de rivalidad política. La falta de coherencia y coordinación dentro del sector transporte y entre este sector y otros (energía, medio ambiente, desarrollo territorial, desarrollo social), cualidades esenciales que deben estar presentes en un Estado moderno (Martínez Nogueira, 2010) representan una característica que se ha agudizado. A este rasgo es necesario agregar que hay funciones que no se cumplen (planificación, diseño de políticas) o se cumplen imperfecta o ineficientemente como la operación de los servicios (SOF, Aerolíneas Argentinas). Retomaremos este tema a partir de un análisis más amplio de los actores.

Las motivaciones de los gobernantes

Los analistas del desempeño público reconocen la importancia de las orientaciones que imprimen los líderes políticos en el vértice estratégico del Estado. Desentrañar estas orientaciones (a veces poco explícitas) ayuda a entender el desarrollo institucional de un sector, los niveles de coordinación, la capacidad de intervención estatal y los resultados esperados de las políticas públicas. En el sector transporte es posible identificar, para el período estudiado, distintas motivaciones de acción, no todas de la misma intensidad y profundidad, y en donde pueden encontrarse tanto compatibilidades como tensiones.

Podemos identificar tentativamente cuatro de estas motivaciones:

- a) Una motivación *"estatista"*, expresión de las aspiraciones (genuinas o ingenuas) de la nueva élite gobernante que busca recuperar para el Estado un rol más protagónico en contraposición con los años 90, y así mejorar el acceso de los ciudadanos y territorios a los servicios. Tuvo sus expresiones con la estatización de AA y las tiene en relación con el ferrocarril y la marina mercante.
- b) Una motivación *"hipermodernizante"*, expresión de los deseos de dar grandes saltos de calidad tecnológica que pongan a la Argentina en un plano de mayor relieve mundial. Una manifestación de estas aspiraciones (frecuentemente carentes de sustento técnico y económico) es el 'Tren Bala' a Rosario, así como otros proyectos de trenes interurbanos de pasajeros de altas prestaciones.
- c) Una motivación de *"governabilidad"*, expresión de la necesidad de utilizar el sector transporte como instrumento para contribuir a la gobernabilidad de una presidencia que comenzó en un contexto de debilidad política y de confrontación social post crisis de los años 2001/02. Esta orientación se ha manifestado recurrentemente; por ejemplo, a través de la ocupación de cargos por parte de representantes sindicales, cuestión que mencionaremos más adelante, o a través de las demandas por nuevos servicios de los gobernadores de provincia.
- d) Una motivación de *"acumulación político-partidaria"*, de difícil constatación, que expresa la decisión de utilizar los distintos medios de interrelación público-privada para apuntalar el financiamiento de la maquinaria electoral del gobierno. Las denuncias que pesan sobre el ex Secretario de Transporte Ricardo Jaime, tanto de negligencia, ocultamiento de pruebas y dádivas como de negociaciones incompatibles con la función pública, ponen de manifiesto esta posible estrategia. Otra línea que respaldaría esta estrategia es la existencia de colusión

de intereses y sobrecostos en las grandes obras de vialidad, que son también objeto de investigación judicial.

Estas orientaciones de política se han manifestado en diversos momentos y muchas veces a través de actores diferentes. El resultado ha sido la ausencia de una estrategia clara, sustentable e integrada que apunte a la mejora de los servicios de transporte.

La autonomía u ocupación del Estado

La última década ha sido testigo de modalidades preocupantes de ocupación de los cargos de conducción estratégica en el Estado que han derivado en un debilitamiento de su autonomía y de sus capacidades. Estas modalidades reflejan un aspecto común: la captura del Estado por parte de representantes de intereses que tienden a limitar la visión estratégica y de servicio que debe contener una política de transporte. El papel de los principales actores del sector – organizaciones estatales nacionales y sub-nacionales, operadores empresarios y sus encadenamientos de provisión, sindicatos de trabajadores y sus alianzas – no ha sido siempre claro, entremezclándose sus roles y funciones. Adicionalmente, la principal organización de fiscalización y control del sector en el nivel nacional, la CNRT, ha estado intervenida por más de diez años, afectándose seriamente su autonomía en relación con las autoridades políticas de la Secretaría de Transporte.

La discusión sobre la autonomía del Estado vis-à-vis los actores no estatales y en especial, los poderes económicos, es de muy larga data, pero recobró fuerza a partir del despliegue de la bibliografía sobre Estados Desarrollistas de los últimos 20 años (Skocpol, 1985; Evans, 1996; Chibber, 2002; Wade, 2008; Kohli, 2009). La existencia de un Estado autónomo (aunque no aislado) de los actores no estatales, representado el primero entre otros, por una burocracia profesional estable, ha facilitado el despliegue de estrategias desarrollistas que han aspirado a finalidades públicas más integradas y social y económicamente más efectivas. También para la

teoría democrática, la existencia de un Estado no capturado por intereses de poderes fácticos, facilita la vigencia de la efectividad de la ley pública en todo el territorio (O'Donnell, 2010).

Las modalidades de captura estatal que se han experimentado en el sector transporte son de dos tipos. Una primera modalidad, que llamaremos "dura", ha sido la captura empresarial. Numerosas investigaciones periodísticas y judiciales han asociado el accionar de la Secretaría de Transporte con la función de recaudación de fondos para sostener las necesidades de reproducción político-partidaria del gobierno nacional.¹¹ Lo concreto es que esta confusión de roles, la falta de planificación y regulación y la falta de aplicación de normas y sanciones por parte de la Secretaría de Transporte ante los muy graves incumplimientos por parte de los concesionarios, lleva inexorablemente a la conclusión de que el sector privado ejercía un fuerte condicionamiento del Estado.

La otra modalidad, que llamaremos "blanda", es la de captura o penetración sindical. Ese modelo de funcionamiento estuvo asociado a la designación a partir de 2003, de representantes sindicales como titulares en cada una de las Subsecretarías modales, resultado de las negociaciones que el gobierno entrante realizó para obtener mayores niveles de gobernabilidad política. Los responsables percibían a sus áreas de gobierno como un espacio ganado en una transacción, lo que les daba independencia en su gestión. Además de las propias limitaciones normativas, este tipo de ocupación estatal acentuó la falta de coordinación entre las Subsecretarías y entre la Secretaría de Transporte y los organismos descentralizados; en ese contexto de funcionamiento institucional no pudo aspirarse a formular y ejecutar una política sectorial consistente. Otra expresión de esta captura sindical (consentida) tiene que

¹¹ El más conocido de los trabajos periodísticos es el de Omar Lavieri, *El ReKaudador*, 2011, referido al accionar del ex Secretario de Transporte Ricardo Jaime. Actualmente, Jaime tiene una veintena de causas en su contra. Al momento en que se escriben estas líneas, ha sido condenado por ocultamiento de pruebas en una causa iniciada por la justicia de Córdoba, y estaría pronto a comparecer en el juicio oral por la tragedia ferroviaria de la Estación Once de 2012, trámite que acaba de ser confirmado por la Cámara de Casación. Cabe también recordar la difusión pública de miles de mensajes electrónicos de su secretario, que ofrecen amplia evidencia (discutida judicialmente) de relaciones espurias con el sector privado.

ver con la integración original de las Sociedades del Estado creadas con la Ley de Reordenamiento Ferroviario: la ADIF fue asignada a La Fraternidad y la SOF a la Unión Ferroviaria, y ambas Sociedades son socias en la actualidad, de la nueva empresa ferroviaria Belgrano Cargas y Logística SA.¹² Otro caso interesante que abordaremos luego es el de la integración del SOMU y otros sindicatos marítimos y fluviales a la gestión (y propiedad) de la naviera nacional Maruba. En el caso de Aerolíneas Argentinas y Austral, si bien la pluralidad de sindicatos no ha gobernado directamente a la empresa, su injerencia ha sido muy alta, afectando en muchas oportunidades la eficiencia y la calidad de los servicios.

No es intención de este trabajo equiparar estas dos modalidades. En numerosos casos, los sindicatos han realizado aportes muy significativos al diseño y puesta en marcha de un servicio público en función de intereses estratégicos. No obstante ello, en el período bajo estudio, el rol de los sindicatos contribuyó, al menos en varios casos, a la ausencia de políticas estratégicas y al deterioro de los servicios.

Capacidades estatales

La posibilidad de que el Estado ejerza plenamente su rol como actor estratégico y refuerce su autonomía de los poderes no estatales, depende del desarrollo de capacidades y del acceso a distintos recursos (Acuña y Chudnosvky, 2013; Bertranou, 2013b). El Estado en el sector transporte se ha debilitado considerablemente por distintos factores, que se suman a lo ya mencionado acerca de la pérdida de autonomía: sus cuadros profesionales han sido raleados o están marginados en el proceso de toma de decisiones, no se han desarrollado sistemas de información, los estudios técnicos y el diseño de alternativas de gestión son muy escasos y la práctica de la planificación estratégica y sectorial es inexistente. Si bien los recursos públicos han sido cuantiosos, los mismos no han sido orientados siguiendo una estrategia integral de desarrollo del sector, sino que han sido

¹² La UF fue la concesionaria fallida del Ferrocarril Belgrano Cargas durante el período bajo análisis.

aplicados a sostener una gestión operativa crecientemente ineficiente. Es decir, el recurso financiero no se transformó en capacidad estatal estratégica. Podemos ofrecer algunos ejemplos de este debilitamiento.

- *Las Subsecretarías por modo de transporte, así como la propia Secretaría, fueron vaciándose de profesionales y técnicos y sus funciones de planificación y regulación se debilitaron. A principios de los años 80, la Secretaría contaba con más de 100 técnicos (muchos formados en el marco de un Plan Nacional de Transporte). Esta dotación fue cayendo en los años 90 con las privatizaciones, concesiones y retiros voluntarios. Pero el proceso continuó luego de 2003. Un caso emblemático es el de la SSTF, que contaba con 8 profesionales ese año, y que actualmente carece de apoyo técnico. Similar caso de vaciamiento ha sido el de la SSTAut con la gestión asociada al Sindicato de Camioneros. La escasez de profesionales idóneos ha incidido también en la ausencia total de planificación en el sector.*
- *Otro ejemplo es el de la CNRT. El Estado Nacional a través de este ente (intervenido desde 2001) ha tenido plena facultad para fiscalizar la calidad del servicio y las condiciones de los activos cedidos en concesión, independientemente de que los ingresos de los concesionarios fueran generados por tarifas o por subsidios y del uso que les dieran. Las concesionarias tienen obligaciones contractuales en materia de servicios y mantenimiento; si no las cumplen el Estado cuenta con atribuciones como para cancelar la concesión, como ocurrió con tres líneas ferroviarias metropolitanas en 2005 y 2007. Sin embargo, ante el deterioro acumulado en las líneas Mitre y Sarmiento no hubo acciones oportunas y contundentes de parte del poder público, lo cual aviva la discusión no sólo sobre las capacidades operativas para la fiscalización, sino sobre la autonomía de la CNRT para aplicar las sanciones y remedios correspondientes. Las principales fortalezas de la CNRT como órgano fiscalizador están en la*

aceptable calidad y experiencia de sus técnicos y profesionales. Las principales debilidades pueden observarse en la insuficiencia de tecnologías de apoyo para la función de control, la falta de independencia institucional y cierta desestructuración en materia de asignación de misiones y funciones entre sus gerencias.

Los problemas de capacidad estatal también pueden ser observados en la improvisación y en la falta de sustentos técnicos en la aprobación de nuevos proyectos. Un ejemplo de proyecto improvisado es el tren de alta velocidad (tren bala), que más allá de la conveniencia o no de llevarlo a cabo, se lanzó sin los estudios básicos o la estructuración financiera imprescindible para emprendimientos de esa envergadura. Otro ejemplo de ausencia de estudios de ingeniería adecuados es el proyecto del soterramiento del Ferrocarril Sarmiento.

Como ya mencionamos, la inversión pública creció fuertemente durante esta década y el transporte fue paradójicamente "la estrella" de este incremento. Pero la gran mayoría de los recursos asignados al sector (81.4%) fueron direccionados a la inversión en carreteras, lo que permitió completar algunas obras importantes e iniciar otras nuevas (Barbero y otros, 2011). La inversión provincial ha sido muy limitada, y la inversión privada en infraestructura se redujo al mínimo, concentrada en terminales portuarias y aeropuertos. El proceso de inversión vial no parece responder a una planificación (se concentra en forma notable en algunas jurisdicciones: el 22% en Santa Cruz) y muestra problemas en su programación: se inician numerosas obras que no tienen el financiamiento asegurado, lo que lleva a paralizar su ejecución, incrementando los costos. Cabe destacar que a pesar de su crecimiento la inversión en infraestructura de transporte en Argentina (0.7% del PIB) sigue siendo menor que la media de América Latina (0.9%) y que el promedio de un conjunto de países analizados por CEPAL (1.3%). (CAF, 2012).

Los estados sub-nacionales y la coordinación inter-jurisdiccional

Otras dos dimensiones de estatalidad son especialmente relevantes: el rol que cumplen los estados sub-nacionales y la necesaria coordinación inter-jurisdiccional. Las Provincias (y muchos municipios) tienen competencia directa sobre el autotransporte de pasajeros (urbano e interurbano) y de cargas, sobre la red vial, sobre los puertos y sobre otros componentes del sistema de transporte (por ejemplo, algunos aeropuertos o servicios ferroviarios). Estas dimensiones adquieren una relevancia especial cuando se trata del AMBA, que constituye un caso emblemático de falta de cooperación, y en donde tanto la Nación, la Provincia de Buenos Aires y los Municipios prestan servicios que deberían planificarse y operarse de manera integrada en función de las necesidades de una misma población. Tampoco ha habido mayor coordinación federal (por ejemplo, a través del Comité Federal de Transporte), ni coordinación entre el transporte y otras políticas nacionales, lo que constituye una notable desventaja: en el mundo, la política de transporte tiende a ser multimodal (abarca los diferentes modos de transporte y su integración) y procura cada vez más vincularse con otras políticas públicas, particularmente la ambiental, la energética y la de ordenamiento urbano y territorial.

Luego del accidente ferroviario ocurrido en la Estación Once en Buenos Aires, hubo un intento de reinstaurar un proceso de coordinación inter-jurisdiccional en el AMBA a través de la creación efectiva de la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMT). Los comportamientos oportunistas de los eventuales integrantes (Nación, PBA, CABA) y las divergencias sobre los roles que debería cumplir esta agencia, han postergado su lanzamiento formal, impidiendo la coordinación en la planificación de la movilidad urbana. La gestión de los servicios de transporte en esta región ha sido objeto de luchas mezquinas (como en el caso de la transferencia de los Subterráneos a la CABA) y de tratamientos unilaterales (fijación de tarifas) que perjudican la visión conjunta, integrada y cooperativa de los servicios.

[Volver al Índice](#)

5. El complejo entramado de actores no estatales

El Estado es un actor (o un conjunto de actores en función de sus distintas manifestaciones) relevante e imprescindible en la formulación de políticas públicas de transporte. No obstante, una multiplicidad de otros actores conforma el espacio de interacción en el marco de las reglas de juego existentes. Estos distintos actores deben ser analizados de acuerdo con su integración, intereses y expectativas vinculados al ejercicio de su actividad, los recursos disponibles y los incentivos que tienen para cumplir (o no) el marco institucional y para promover cambios institucionales que mejoren su posición relativa.

En el caso de las políticas de transporte, es posible identificar y analizar estos actores como parte de una compleja trama donde se producen múltiples interacciones e interdependencias, y que conforma una 'cadena de valor' donde los aportes se suministran de maneras más o menos efectivas en función de la provisión de un servicio final de transporte a un ciudadano o a un generador de carga. El Gráfico 7 muestra esta cadena de valor y sus distintos componentes.

Gráfico 7 – Cadena de valor en el sector transporte



El gráfico muestra la compleja red de provisión de bienes y servicios que se orientan hacia los operadores del servicio de transporte, los cuales en principio, responden a las necesidades de los usuarios finales, pasajeros o generadores de carga. El análisis de esta cadena de valor general requiere luego de desagregaciones por modo de transporte para poder identificar las tramas de relaciones entre las distintas empresas y organizaciones. De todas maneras, algunos comentarios más generales son importantes para comprender su funcionamiento:

- i. Los operadores de transporte tienden a actuar con márgenes de rentabilidad relativamente más bajos que las empresas proveedoras y están sujetos a eventuales cambios de demanda.
- ii. En función de ello, en el campo de los operadores se va produciendo un proceso de concentración creciente de empresas, para aprovechar economías de escala. Por otro lado, estos operadores integran empresas

de provisión de insumos para reducir riesgos y fortalecer su posición (integración vertical).

- iii. En el mercado de la provisión de bienes y servicios (equipos, infraestructura, tecnologías), las empresas proveedoras ejercen una presión muy fuerte sobre los operadores y sobre el Estado para la aprobación de estándares de operación y la ejecución de obras compatibles con sus intereses.*
- iv. En la relación de los operadores con sus clientes, el estado cumple un rol central en el establecimiento de regulaciones y en su fiscalización.*

En el análisis del comportamiento de este entramado de actores en este trabajo, se pondrá atención en los operadores y en algunos de sus nexos con la provisión de insumos, y paralelamente en actores como las asociaciones sindicales del sector (ya que su desempeño debe ser leído también en clave política), y los usuarios de los servicios.

Las empresas

El mundo empresarial vinculado a la operación de servicios de transporte y a la provisión de bienes y servicios del sector sufrió cambios en los años recientes. Los cambios tuvieron que ver con modificaciones en las reglas de juego, cambios en los operadores internacionales y las tendencias de organización empresarial en el nivel local. Estos cambios tuvieron que ver con procesos de concentración intra e intermodal de empresas, con la integración de la provisión de bienes y servicios y con la introducción de operadores internacionales.

Fue notoria la concentración en la oferta del autotransporte de larga distancia: los tres mayores operadores ya dan cuenta del 60% de la flota (en el año 1998 representaban el 27%). El poder de mercado de los principales operadores – muy acentuado en algunos corredores – probablemente incidió en la calidad de los

servicios y los precios, aunque no hay estudios que lo confirmen. El proceso de concentración en las empresas de jurisdicción nacional probablemente haya generado una evolución similar en las jurisdicciones provinciales.

En los servicios urbanos del AMBA, también se profundizó el proceso de concentración de las empresas operadoras de transporte de pasajeros. En la actualidad se registran 64 grupos empresarios (6 de las cuales concentran más del 40% del parque) frente a los 120 del año 1987. El proceso de concentración viene produciéndose desde 1994 por los nuevos requisitos para los permisos, por los cambios en el perfil empresarial (antiguos dueños venden) y por las nuevas escalas requeridas para la gestión de los servicios, más allá de que no existen problemas estructurales de rentabilidad. La concentración empresarial se da también al interior de los paquetes accionarios de las empresas.

En materia ferroviaria, la caída de las concesiones metropolitanas, primero de la empresa Metropolitano (2005 y 2007) y luego de TBA (2012), fue concentrando la gestión en los dos concesionarios remanentes: el grupo EMEPA (Ferrovías) y el grupo Roggio (Metrovías), quienes además de sus respectivos servicios concesionados, asumieron la gestión de las UGOs (UGOFE y UGOMS) para las cinco concesiones caídas. Uno de los aspectos salientes del período en este ámbito tiene que ver con la integración vertical en la provisión de bienes y servicios intermedios: los operadores compensan las posibles bajas en la rentabilidad del servicio a través de la una participación privilegiada en la provisión de bienes y servicios (reparaciones, mantenimiento, refacciones y otros servicios). Esta práctica ha generado problemas de transparencia en toda la cadena de suministros y ha restado la atención debida a la prestación básica del servicio, lo que ha sido acompañado por la pasividad de los controles públicos.

En los servicios ferroviarios de carga el marco regulatorio vigente minimiza la competencia intramodal, ya que cada concesión tiene un área exclusiva de actuación;

solo en condiciones excepcionales un operador entra en territorio de otro. Se destacan algunos casos de integración vertical entre prestadores de servicio y generadores de carga, que pueden implicar un trato discriminatorio con los clientes, favoreciendo la carga propia en detrimento de otros generadores de carga que compitan en el mismo mercado. Cabe destacar que aproximadamente la mitad de la red ferroviaria nacional ha pasado a ser gestionada por una empresa propiedad del estado (Belgrano Cargas y Logística S.A.), responsable por el sistema de trocha angosta y por dos redes concesionadas que fueron vueltas a la órbita pública por incumplimientos de los operadores.

La actividad portuaria se caracteriza por la presencia de grandes operadores internacionales. Los puertos de exportación de agrograneles son generalmente propiedad de exportadores, que incluye traders de alcance global, algunas empresas nacionales y cooperativas de productores. Las terminales de contenedores, por su parte, son operadas por firmas de alcance global, basadas en Dubai, Hong Kong, Singapur, Filipinas y países europeos, en algunos casos asociadas con operadores nacionales.¹³ Esta tendencia a la globalización de las terminales de contenedores es general, no exclusivo de Argentina; continúan – no obstante – algunas desarrolladas y gestionadas por empresas nacionales (como por ejemplo, la Terminal de Zárate). El Estado (nacional y de provincias) mantiene un rol rector y regulatorio, y gestiona e invierte en algunos puertos.

Las terminales aeroportuarias han sido cedidas en concesión en forma agrupada, de manera de consolidar algunas de alto movimiento y resultado comercial positivo (Ezeiza, Aeroparque) con otras que tienen un movimiento sustancialmente menor y que no serían comercialmente viables en forma aislada. Ello lleva a concentrar la operación en una firma (nacional, hoy expandida internacionalmente) que el Estado regula a través de un ente (ORSNA) que fundamentalmente regula a esa empresa

¹³ Los depósitos fiscales, que actúan como virtuales extensiones de las terminales portuarias, presentan una propiedad más distribuida.

(lo que puede facilitar su captura). Otro concesionario, de origen internacional, opera unos pocos centros turísticos (Calafate, Ushuaia). Los servicios de rampa han quedado mayoritariamente a cargo de una empresa pública.

El autotransporte de cargas presenta una estructura empresarial muy heterogénea, en el que en general existe una fuerte competencia. Solo en algunos segmentos muy especializados puede verificarse alguna concentración. Es un sector donde suele hacerse referencia a la existencia de competencia predatoria, debido a que existen numerosos operadores pequeños (uno o dos camiones), que presentan una posición débil frente a sus clientes y que suelen establecer precios por debajo de los costos totales, lo que los lleva a presionar ante el Estado por tarifas mínimas, o tarifas de referencia al menos, que tienen escaso cumplimiento. Este tipo de comportamiento es típico en transportadores de agrograneles y productos de la construcción, en los que predominan pequeños operadores. En otros segmentos ha habido un desarrollo empresario notable, con empresas de alta eficiencia (transporte internacional, logística, cargas peligrosas).

*Probablemente el sector empresario más importante en el ámbito del transporte y la movilidad es el vinculado a la construcción vial; las empresas que desarrollan esa actividad suelen compartirla con otros trabajos de construcción pública y privada. Se trata en gran medida de empresas nacionales, aunque participan también importantes actores internacionales que se han globalizado (por ejemplo, firmas brasileñas o españolas). Es un sector en el que el poder del estado es determinante, ya que el grueso de los trabajos resulta de contrataciones públicas, concentradas en el nivel nacional. En este sector la captura del estado y la corrupción pueden alcanzar los mayores niveles; un análisis comparativo realizado por Transparencia Internacional (*Bribe Payers Index*) a nivel mundial ubica a los contratos de obras públicas y al sector de la construcción como el área de actividad más proclive al pago de sobornos, más que los de defensa, petróleo o gas. En Argentina la actividad de la*

construcción vial se ha concentrado, lo que facilita el posible desarrollo de prácticas de cartelización.

Los sindicatos

Los sindicatos vinculados al transporte tuvieron una fuerte gravitación en las políticas públicas, en especial durante el modelo de gestión tradicional. Se constituyeron en espacios de formación de técnicos y profesionales que alimentaron las distintas empresas públicas.

Con las reformas de los años 90, su rol declinó parcialmente por su relación conflictiva (aunque ambivalente) con el gobierno y por cierto deterioro de las bases mismas de la representación. A partir del año 2003, el movimiento sindical es nuevamente llamado a cumplir un rol más significativo ofreciendo apoyo político a un gobierno asumido con un menguado apoyo electoral. La Secretaría de Transporte, y las actividades reguladas por la misma, fueron uno de los escenarios en donde ese apoyo se vio recompensado con la posibilidad de acceder a decisiones públicas relevantes. Como ya fue mencionado, las Subsecretarías por modo de transporte fueron asignadas a cuadros de los gremios más representativos de cada sector, abriéndose disputas o preferencias allí donde la representación estaba compartida. No obstante ello, el apoyo sindical al nuevo gobierno se consolidó en los primeros años en el marco de la Confederación Argentina de Trabajadores del Transporte (CATT). La unidad del apoyo gremial se vio luego debilitada por dos factores: la aparición de acciones gremiales independientes de la mano de delegados y el resquebrajamiento de la CGT que afectó a la mayoría de los gremios del transporte.

Más allá de esta impronta de apoyo político, algunos rasgos caracterizan también la dinámica sindical durante este período: (i) la ausencia de una demanda conjunta y articulada de los gremios en pos de una política integrada de transporte, lo que derivó en una competencia por la preeminencia modal y en la ausencia de crítica a la gestión; (ii) un mecanismo de subsidios que permitió obtener aumentos salariales

comparativamente superiores y ampliar las bases de afiliados; y (iii) el involucramiento sindical en funciones empresariales.

La ausencia de visión y demanda conjunta abrió la puerta a la disputa intermodal por beneficios y nuevos posicionamientos. Un ejemplo generalmente difundido es el alto poder relativo del gremio del autotransporte de cargas, que reforzó una matriz de cargas volcada al camión; aun cuando hay casos que claramente sugieren acciones en este sentido¹⁴, el rezago del ferrocarril obedece a una abanico de causas muy amplio, más propias de la política ferroviaria que de las presiones externas (ITF/UNSAM, 2012).

El segundo rasgo destacable del período ha sido la funcionalidad sindical a la ampliación de los subsidios al transporte, en especial en el AMBA. El temor gubernamental a las sanciones políticas por el aumento de tarifas amplió de manera notable el volumen de subsidios operativos a las empresas y esta respuesta encontró eco en los sindicatos más fuertes del sector (UTA, UF, LF), quienes vieron también en ese mecanismo una posibilidad de financiar aumentos salariales y de los planteles, por sobre los observados en el promedio de la economía. Al representar el componente salarial más del 50% de los costos operativos, los subsidios se destinaron principalmente a financiarlo. Las negociaciones salariales se desarrollaron directamente con la Secretaría de Transporte, excluyendo en los hechos a los propios concesionarios privados. El círculo vicioso subsidio creciente-temor ante el costo político de su eliminación-subsidio creciente, alimentó (y fue alimentado por) aumentos salariales significativos. Más allá de los subsidios, en el sector autotransporte se mantuvieron niveles de eficiencia a cuanto a tasas de personal ocupado, siendo el sector ferroviario metropolitano el caso contrario.

¹⁴ Por ejemplo, el transporte de metanol de Plaza Huincul a Ensenada, que no puede realizarse por ferrocarril debido a medidas cautelares (recientemente caducas por disposición de la Corte Suprema), que involucra el despacho de entre 20 y 30 camiones diarios.

Finalmente, el rol de los sindicatos se extendió también a la gestión empresarial de servicios de transporte, con resultados poco favorables. El caso del servicio de cargas del Ferrocarril Belgrano es una de las experiencias más ilustrativas. El servicio fue dado en concesión a la Unión Ferroviaria en 1999, pero la inexperiencia de la concesionaria y la crisis fiscal que impidió efectivizar los subsidios prometidos, redujeron la carga transportada a mínimos históricos. Un derrotero de medidas transitorias y licitaciones fallidas desembocó en la constitución de la Sociedad Operadora de Emergencia S.A. (SOESA), integrada por la UF, La Fraternidad, Camioneros y una empresa china, entre otros, para la explotación temporaria de los servicios concesionados. Ante recurrentes falencias en el servicio se interviene administrativamente la SOE en el año 2012 y luego se establece la conclusión del contrato de gerenciamiento, asumiendo el Estado la creación de una nueva empresa para gestionar el servicio. En el universo ferroviario metropolitano se observó también una participación sindical en la tercerización de servicios por parte de los concesionarios, donde los sindicatos se vieron involucrados en la represión de los reclamos de los trabajadores tercerizados.¹⁵

Otro caso destacado es el de la naviera Maruba, empresa de capitales nacionales dedicada principalmente al transporte de contenedores que estaba al borde de la quiebra luego de la crisis de la actividad marítima a nivel mundial en los años 2008 y 2009. Con fuerte apoyo gubernamental, los sindicatos asociados a la FEMPINRA, liderados por el Secretario General de SOMU, accedieron al directorio de la nueva empresa con la promesa de mejorar la situación económico-financiera y con la expectativa de contribuir a reconstruir una marina mercante nacional. La participación del SOMU, de la mano del apoyo gubernamental, produjo algunos cambios en la operatoria de la empresa: se orientó al transporte marítimo de graneles en vez de contenedores, mediante contratos especiales con CAMMESA para

¹⁵ El ex Secretario General de la UF José Pedraza, fue condenado por el homicidio del militante del Partido Obrero, Mariano Ferreyra.

el transporte de hidrocarburos¹⁶ y una reserva de carga para el transporte de mineral.¹⁷ La imbricación SOMU-Maruba se manifestó también en acciones sindicales de denegación de servicios de remolque a empresas competidoras. Los resultados finales de la nueva operación de Maruba no han sido convincentes, razón por la cual la alianza de los empresarios con el sindicato podría verse afectada.

Finalmente, cabe destacar en este recorrido, la gravitación que tiene la UTA en los procesos de transferencia de licencias a empresas de autotransporte de pasajeros cuando se producen quiebras en el sector. Los dirigentes se comportan como empresarios en las sombras que inciden en la conformación del parque de operadores.

Los usuarios

Atento a la amplitud del sector transporte, existen muy diversos grupos de usuarios. En términos generales, los pasajeros son usuarios atomizados, a los que en la práctica les resulta muy difícil organizarse para defender sus intereses. Dependen fundamentalmente de la regulación y el control que haga el sector público. Es el caso típico de los usuarios del autotransporte, el transporte aerocomercial o los ferrocarriles. En el caso de las cargas el escenario es diverso, pero es frecuente que el usuario (quien produce o comercializa la mercadería) tenga una dimensión empresarial mayor que el transportista. Por ejemplo, exportadores de granos, grandes industrias, supermercados. Incluso en la navegación marítima y fluvial, los usuarios son buques propiedad de navieras de grandes dimensiones, mucho

¹⁶ Con respecto a los buques necesarios para tal actividad, Maruba logró la posibilidad de ingresar buques cisterna bajo importación temporaria con un leasing con opción a compra (prohibido por la Aduana según la circular 512/91). Lo hizo al amparo del Decreto 1010/04, norma que condiciona el tratamiento de bandera nacional a un buque extranjero si cumple con el régimen de importación temporaria (art. 8 del decreto). Diario La Nación, 31 de mayo de 2011.

¹⁷ Resolución N° 12/12, Secretaría de Minería, que dice que "las empresas titulares de proyectos mineros aprobados por la Secretaría de Minería deberán contratar sus fletes (marítimos, fluviales, aéreos y terrestres) de exportación de minerales y subproductos con empresas argentinas, salvo que éstas no puedan efectuarlo, ya sea por insuficiencia de bodega o por no contar con buque, vehículo o aeronave en posición. También quedan exceptuados de esta obligación las cargas que se contraten conforme los acuerdos de cargas, ya sean bilaterales o multilaterales".

mayores que las firmas responsables del dragado y balizamiento. Los generadores de carga, en particular los del comercio exterior, han formado asociaciones para defender sus intereses ante los transportistas, que han tenido un accionar débil en los últimos años.

[Volver al Índice](#)

6. La dinámica político-institucional de las políticas de transporte

La política de transporte del último decenio muestra que el comportamiento de los principales actores se explica por las estipulaciones y oportunidades que se desprenden del marco de reglas de juego, por las propias visiones y expectativas que cada uno de los actores tiene y que puede vehicular apelando a sus capacidades, y por la naturaleza de la interacción que se da entre ellos. Los actores pueden reforzar los marcos vigentes, así como promover reglas nuevas que los favorezcan. Así, reglas, actores, estrategias, capacidades y nuevas reglas se van encadenando en un proceso social muy dinámico.

Algunos aspectos comentados en las secciones anteriores permiten ilustrar este punto en términos de interconexiones. Visiones acotadas y el uso político del sector promueven tratamientos fragmentados y casuísticos, y coadyuvan al debilitamiento de las capacidades de acción. Visiones cortoplacistas desalientan el planeamiento estratégico y promueven evaluaciones políticas inmediatistas, como en el caso del aumento del costo social de los subsidios al transporte, sobre todo en el AMBA. El incremento de los subsidios modifica las reglas de juego de los concesionarios, lo cual genera comportamientos adaptativos ineficientes (y eventualmente irresponsables) al debilitarse los incentivos para mejorar o incluso mantener los servicios actuales. Los subsidios desproporcionados redefinen las reglas y los

actores de la negociación salarial, produciéndose un refuerzo del descompromiso empresarial y de la escalada de los costos para el Estado y la sociedad.

El debilitamiento de la capacidad estatal, producido también por la captura del Estado en el marco de requerimientos de apoyo político, inhibe luego al propio Estado para asumir la gestión de servicios degradados e ineficientes, como lo demuestra la falta de respuesta de la SOF. Este debilitamiento y captura habilitan la entrada de actores que, en función de visiones restringidas, afectan los marcos regulatorios y hasta las mismas empresas que prestan servicios, como lo demuestran los casos del Belgrano Cargas, Maruba y Aerolíneas Argentinas. La falta de visión integral para el desarrollo del sector habilita el comportamiento oportunista de empresas y sindicatos, lo que profundiza las asimetrías y desajustes de la matriz actual de transporte, por ejemplo, a favor del autotransporte. Una visión fragmentada de las políticas fomenta la descoordinación en el nivel nacional y en el nivel inter-jurisdiccional, con especial impacto en el AMBA, lo cual promueve acciones unilaterales sobre tarifas y servicios que afectan la matriz de oferta.

Las interconexiones que hemos efectuado en el párrafo anterior representan una parte importante de lo acontecido durante este último decenio en materia de transporte. A partir de lo analizado hasta aquí, y considerando también estas interconexiones, nos parece oportuno identificar los rasgos más significativos que caracterizan este período, y que resultan de un patrón de producción de políticas en el que se destacan marcos regulatorios heredados y redefinidos, perfiles de accionar público y comportamientos adaptativos de actores estatales y no estatales. Los principales rasgos identificados son: el debilitamiento del rol estratégico e integrador del Estado Nacional, el incremento del financiamiento público (caracterizado por la ineficiencia, la inequidad y el sesgo modal), la ambivalencia en la regulación de los prestadores privados y la distorsión de los contratos, la orientación al operador o sus proveedores, y la falta de coordinación en todos los niveles. A continuación, desarrollaremos de manera sucinta estos rasgos.

El debilitamiento del rol estratégico e integrador del estado nacional

Uno de los aspectos más distintivos del sector en el período 2003-2013 fue el mecanismo de toma de decisiones por parte de las autoridades nacionales. En términos generales, las acciones llevadas a cabo resultaron de iniciativas aisladas, reactivas, que no han respondido a una estrategia general; incluso en el último año del período, en donde se revirtió la tendencia a la desinversión. En diez años no se ha dado a conocer ningún documento que proponga una política integral para el sector; tan sólo se han estructurado algunos programas sectoriales. Se han sucedido numerosos anuncios, que en muchos casos no han tenido ejecución real (los servicios ferroviarios interurbanos son el ejemplo más claro). Algunas iniciativas privadas parecen haber venido a reemplazar la iniciativa que debería haber tenido el Estado (pasos de frontera, puertos). Las decisiones han respondido a iniciativas improvisadas, que no parecen haber seguido un proceso de análisis y consulta propio de este tipo de desafíos. Ello se verifica tanto en las políticas como en los proyectos.

El debilitamiento de la capacidad estatal tiene razones muy claras: la captura de muchos de sus puestos y decisiones por parte de actores claramente vinculados a intereses sectoriales, sean estos empresariales o sindicales; el vaciamiento técnico y profesional de sus estructuras de gestión; el abandono de sus responsabilidades de planificación y el debilitamiento de las prácticas de fiscalización y control; y la desactualización tecnológica y de sistemas de información.

El incremento de la inversión y el gasto públicos, caracterizados por la ineficiencia, la inequidad y el sesgo modal

Durante este período, el país experimentó una de sus etapas de mayor crecimiento y esto se vio luego reflejado en el incremento del gasto público en general y de la inversión en particular. Aunque resulte sorprendente, el incremento de la inversión pública tuvo al sector transporte en general como un destinatario privilegiado, y el gasto público incluyó también cuantiosos recursos en la forma de subsidios a los

operadores privados con el fin de mantener los servicios ante el congelamiento de las tarifas. Este volumen sin precedentes de recursos sin embargo, no se tradujo en un cambio significativo favorable en el sector. Incluso, como lo mencionamos en el trabajo, hay subsectores sumamente sensibles como el ferroviario que experimentaron un nuevo capítulo de degradación de la infraestructura y de los servicios. ¿Cuál fue la lógica del uso de los recursos públicos y qué efectos produjo? Es posible caracterizarlo a partir de los rasgos siguientes:

- *La inversión pública estuvo dirigida fundamentalmente al sector carretero, y se caracterizó por los elevados costos. Las inversiones ferroviarias fueron insuficientes para contrarrestar la depreciación del capital. La inversión privada se concentró en los puertos y aeropuertos.*
- *La inversión pública reforzó el sesgo pro automotor de la matriz modal.*
- *Los altos subsidios a la operación de los servicios promovieron la ineficiencia, al quitar incentivos a los operadores y promover el incremento no justificado de los planteles.*
- *Los altos subsidios al transporte son socialmente regresivos al aplicarse de manera universal y sobre servicios proporcionalmente concentrados en áreas más urbanizadas (elevado error de inclusión). Al mismo tiempo, la política de subsidios es inequitativa desde el punto de vista regional, concentrándose su aplicación en el*
AMBA

La ambivalencia en la regulación de los prestadores privados y la distorsión de los contratos

La relación del gobierno nacional con el sector privado ha sido cuanto menos ambivalente. En esta relación (o relaciones) han incidido las distintas motivaciones mencionadas anteriormente, que han tenido como efecto actitudes de connivencia o cooptación, de destrato o de indiferencia. No parece haber sido la regla, aquella relación con un prestador privado basada en un contrato explícito, con obligaciones

para las dos partes, y con la voluntad explícita de no contaminar estas obligaciones de fiscalización por parte del sector público con motivos espurios. En vez de eso, es común ver claudicaciones al deber de controlar (ferrocarriles, autotransporte), trabas al marco regulatorio competitivo (aviación comercial, marina mercante), incumplimientos de compromisos contractuales (ferrocarril de cargas) o carencia de respuestas (terminales portuarias del AMBA).

Los subsidios al transporte ferroviario suburbano y las prácticas hacia los prestadores privados han distorsionado de manera completa los contratos originarios y los incentivos de los distintos actores involucrados. En los nuevos contratos de gestión con los concesionarios remanentes en el marco de las UGOs, éstos no controlan el acceso y pago de los usuarios, no persiguen la eficiencia operativa, no ejercen políticas claras de recursos humanos, habilitan directivas contradictorias, facilitan el debilitamiento de la disciplina de gestión, postergan actividades de mantenimiento operativo y promueven la diversificación de sus intereses a través de la integración de los suministros. El Estado, que no ha podido desarrollar una capacidad de gestión independiente y propia es rehén de los concesionarios para prestar servicios, y carece de la capacidad para aplicar sanciones, lo cual refuerza la ineficiencia y la degradación de los servicios.

La orientación al operador y a sus proveedores, no al usuario

Las áreas de política pública que atienden al transporte deberían centrar su atención en el cumplimiento de la función, considerando tanto la perspectiva de los usuarios (pasajeros, generadores de carga) como la de los prestadores de los servicios. La carencia de organizaciones de usuarios indica un cierto sesgo institucional (común en países en desarrollo), por el que la atención se inclina claramente hacia los prestadores de los servicios y al conjunto de actores por detrás de ellos que se presentan en el Gráfico 7. Los mecanismos de participación de los usuarios no han tenido mayor desarrollo; cabe destacar que en el caso de las cargas hubo experiencias anteriores de consejos de usuarios en el país, que hoy no están activas.

En otros países se está avanzando en la creación de Consejos Logísticos Nacionales como ámbitos para articular los actores, tanto usuarios como prestadores de servicios, incluyendo al sector público y al sector privado.

La falta de integración y de coordinación inter-organizacional e interjurisdiccional
Las políticas de transporte deben responder a diversos requerimientos públicos; no solo deben asegurar la movilidad de personas y bienes, sino también atender a diversos impactos – positivos y negativos – que genera el sector. Los ejemplos más salientes son la política energética (atento al consumo de combustibles del sector), la política ambiental (por la contaminación y las emisiones de gases de efecto invernadero), la política de empleo, la política industrial (por la integración nacional de equipos e instalaciones), la política social (por los efectos de la movilidad sobre la inclusión) y la política territorial, tanto en lo referente a la cohesión del territorio como a la integración regional. Esto implica que la necesidad de vínculos institucionales entre diversas áreas de política, lo que es difícil en estructuras de gobiernos caracterizadas por una organización y una cultura de silos. Si bien esta dificultad se presenta en general en numerosos países, en Argentina se ha visto exacerbada: las áreas del transporte se manejan en forma autónoma, con una mínima vinculación con otras áreas de política.

Otra perspectiva igualmente importante es la de la coordinación inter-jurisdiccional. El régimen federal de la Argentina implica que funciones importantes del sector son prestadas por entidades sub-nacionales (provincias y municipios). Las entidades de coordinación federal han tenido muy escaso desarrollo; tal es el caso del Comité Federal de Transporte o del Consejo Portuario Nacional. El Consejo Vial Federal es probablemente el único caso que muestra alguna vitalidad. La falta de coordinación en el AMBA constituye probablemente el mejor ejemplo de la debilidad en la coordinación inter-jurisdiccional; a pesar del consenso generalizado respecto a la necesidad de integrar una entidad tripartita para coordinar las políticas de movilidad de la región, los avances han sido mínimos. Finalmente, la falta de coordinación

también fue un síntoma en el propio nivel nacional, donde como se analizó anteriormente, las funciones de planificación, regulación, fiscalización y ejecución se encuentran débilmente articuladas entre los distintos organismos intervinientes, lo que repercute también en la falta de integración modal.

[Volver al Índice](#)

7. Las necesidades: una visión del transporte y una agenda para el cambio

Los requerimientos futuros del sector

Una visión de los requerimientos que tendrá el transporte en Argentina, proponiendo pautas de política sectorial, excedería el alcance de este capítulo. No obstante, a efectos de prever el funcionamiento institucional que pueda requerir el sector en el futuro, se anticipan algunos de los desafíos que deberá enfrentar próximamente:¹⁸

- *Un sistema de transporte que responda a múltiples demandas. Las sociedades tienen requerimientos de transporte que trascienden la movilidad de cargas y personas y se vinculan con objetivos de inclusión y cohesión social, integración del territorio, desarrollo sustentable, y competitividad. El sector transporte debe procurar la responder a un amplio espectro de demandas de manera eficiente.*
- *Hacia una matriz productiva más diversificada, balanceada territorialmente y con mayor valor agregado. Una mirada hacia el futuro muestra que el país va a procurar un crecimiento sostenido de su economía, que contemple tanto el incremento de la producción de productos*

¹⁸ Basado en Barbero y otros (2011) y Barbero y Castro (2013)

agropecuarios como la diversificación de su matriz productiva, incorporando mayor valor agregado en sus exportaciones de bienes y servicios y buscando un mayor equilibrio en su organización territorial en el contexto del desarrollo sostenible.

- **El desafío de la logística para las exportaciones de graneles.** El incremento de las exportaciones de graneles – expresado en las metas del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial de 160 millones de toneladas en el año 2020 - implica un enorme desafío logístico para la exportación de granos, oleaginosas y sus derivados. Es imperioso definir una estrategia que haga viable el movimiento de volúmenes de esa magnitud a través de nuestras redes terrestres, puertos y vías navegables, en forma eficiente, minimizando las externalidades negativas que puedan generar y reduciendo los riesgos y la vulnerabilidad de la cadena logística.
- **La necesidad de asegurar un servicio de transporte de cargas de calidad y desarrollar logísticas especializadas.** La diversificación de la matriz productiva, por su parte, va a requerir de la mejora en las logísticas especializadas, como por ejemplo las de la minería y las cadenas de frío, y de asegurar la capacidad y calidad de servicio en todos los eslabones del movimiento de cargas generales, tanto en la distribución interna como en los flujos del comercio exterior.
- **Adecuar la red vial y los pasos de frontera para afrontar un mayor comercio físico con la región y mercados no tradicionales.** El direccionamiento del comercio exterior será en parte hacia los mercados tradicionales y a los de Asia, y en parte hacia la región, lo que significa un crecimiento intercambio físico mayor con los países vecinos que pondrá mayor presión sobre la red vial y los pasos de frontera, que ya se encuentran

comprometidos en varios nodos y tramos. Su adecuación, en cuanto a capacidad y calidad de servicio, será otros de los grandes desafíos.

- ***Mayores demandas de movilidad urbana en el AMBA.*** *Es de esperar un avance sostenido hacia una mayor equidad en la sociedad, lo que implica mayores demandas de movilidad de personas de alcance urbano e interurbano. En el ámbito urbano el país enfrentará el enorme desafío de asegurar la movilidad en la región metropolitana de Buenos Aires, como condición necesaria para la inclusión social y la eliminación de la pobreza.*
- ***La importancia de una mayor coordinación inter-jurisdiccional en el AMBA.*** *La dimensión de la región urbana implicará grandes desafíos, no solo en cuanto a inversiones en sistemas de transporte masivo, transporte no motorizado, logística urbana y circulación general, sino también en cuanto a la capacidad institucional para coordinar el accionar de las diversas jurisdicciones intervinientes y elaborar planes de movilidad vinculados al desarrollo urbano.*
- ***Incorporación de sistemas de transporte masivo en centros urbanos de menor tamaño y aseguramiento de la conectividad interurbana.*** *Otras grandes ciudades del país deberán incorporar también sistemas de transporte masivo; las ciudades medianas y chicas, de crecimiento poblacional más que proporcional, requerirán una atención que no han merecido hasta el presente, al igual que el transporte de personas en áreas rurales. En el ámbito interurbano las mayores demandas requerirán asegurar competencia y regulación en los servicios para asegurar la conectividad. El incremento del turismo generará demandas especiales en materia de servicios de transporte internacional e interno de calidad.*

- *Hacia un sistema nacional de transporte medioambientalmente sustentable. El contexto local e internacional tendrá sin dudas incidencia en una visión del futuro transporte en Argentina. Es de esperar que los aspectos energéticos y ambientales tengan un rol destacado. En el primero impulsando una mayor eficiencia, atendiendo a que el transporte es el principal consumidor de combustibles. En el segundo, acompañando responsablemente a la comunidad mundial en el esfuerzo por mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero.*

Otros retos a considerar son la creciente relevancia social de la seguridad vial, una mayor participación de la sociedad en la definición de políticas y proyectos, la consideración creciente de los aspectos ambientales desde el inicio de las definiciones de políticas y proyectos, la adaptación al cambio climático, la política de desarrollo urbano y los planes de vivienda.

Las iniciativas de mejora del transporte público deberán considerar los aspectos institucionales, así como las variantes tecnológicas, económicas y sociales, y en todos los casos, deberían contemplar las buenas prácticas internacionales.

La mejor institucionalidad como un requisito

La revisión de los grandes retos que enfrenta el transporte en Argentina y el reconocimiento de algunos ejemplos internacionales indican que el sector transporte requiere una atención, en términos de políticas públicas, que no ha recibido en los últimos años, y que le permita armonizar los diversos objetivos a cumplir, que van más allá de asegurar la buena movilidad. Una política nacional de transporte debe articularse con otras políticas nacionales, con otras jurisdicciones y con el sector privado. Y para elaborarla e implementarla las instituciones aparecen como un requisito imprescindible, actuando entre otros, sobre el Estado, de manera de fortalecer sus capacidades. Sin ello se torna difícil resolver los desafíos que presenta

el sector atendiendo al bien común y desligándose del complejo entramado de intereses a que se hacía referencia en secciones anteriores. Ello implica fortalecer las capacidades del Estado en la planificación, la regulación, el control y la eventual operación, reconstruyendo equipos de gestión autónomos, desarrollando nuevos procedimientos y sistemas de información, profesionalizando la gestión pública, en invirtiendo en nuevas tecnologías. Implica también el diseño de reglas de juego que hagan posible mejorar la calidad, la equidad y la eficiencia, en un marco de crecientes inversiones públicas y privadas.

Dada la magnitud de esta construcción institucional, construcción que por lo argumentado trasciende los límites del sector transporte para incluir instancias de coordinación e integralidad con otras políticas públicas tanto en el nivel nacional como sub-nacional, el otro requisito ineludible es la presencia de actores gubernamentales que reconozcan la necesidad de esta institucionalidad y estén determinados a sostener el esfuerzo de su construcción en el tiempo. En las políticas de transporte, como en el resto de las políticas públicas, la institucionalidad juega en diálogo y tensión con diversos actores, intereses e ideologías que conviven en el dominio sobre el que las reglas operan. El éxito de la institucionalidad o de las reglas en ordenar este dominio, depende de la capacidad pública tanto para arribar a consensos como para neutralizar oposiciones oportunistas, disruptivas de un accionar colectivo más eficiente, eficaz y funcional a las necesidades sociales. Y sin la decisión y compromiso de un actor nacional del más alto rango (Presidencia, Jefatura de Gabinete, Ministerio), es muy posible que esta construcción institucional esté condenada a mantenerse como una ilusión.

[Volver al Índice](#)

Referencias

Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky (2013), "Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos", En: Acuña, Carlos, comp., *¿Cuánto importan las instituciones?*, Buenos Aires, Fundación OSDE/Siglo XXI.

Barbero, José (1984), *Bases para una Política nacional de transporte*. Mimeo, Noviembre de 1984.

Barbero, José (2000), *El transporte en Argentina: los desafíos del Siglo XXI*. Mimeo.

Barbero, José (2012), *Ferrocarriles metropolitanos: de la tragedia de Once a una política integral de transporte de calidad para la equidad*. Buenos Aires: CIPPEC - Documento de Trabajo N°105.

Barbero, José (2013) "Corregir el rumbo tras diez años a la deriva: el transporte en argentina en el periodo 2003-2012." En: Lavagna, R. *Un futuro posible*. Buenos Aires: El Ateneo.

Barbero, José, L. Castro, J. Abad y P. Szenkman (2011). *Un transporte para la equidad y el crecimiento. Aportes para una estrategia nacional de movilidad y logística para la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires: CIPPEC - Documento de Trabajo N°79.

Barbero, José y Rodríguez Tornquist, Rodrigo (2012), "Transporte y cambio climático: hacia un desarrollo sostenible y de bajo carbono", *Revista Transporte y Territorio* N° 6, *Universidad de Buenos Aires*. pp. 8 a 26.
<http://www.rtt.filo.uba.ar/RTT00602008.pdf>

Barbero, José y L. Castro (2013), *Infraestructura logística. Hacia una matriz de cargas para la competitividad y el desarrollo sustentable*. Buenos Aires: CIPPEC – Documento de Políticas Públicas 123.

Bertranou, Julián (2013a), "Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. El caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en Argentina", *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, N° 4, enero-junio 2013, UNLa, Lanús, Argentina.

Bertranou, Julián (2013b), *Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual*, ponencia presentada al Séptimo Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza.

Brennan, Patricia (2013), *Presentación en el Seminario de Gobierno del Transporte Público Metropolitano*, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, 18 de junio.

Bril Mascarenhas y Allison Post (2012), *Broad-Based Consumer Subsidies as "Policy Traps": The Case of Utilities Subsidies in Post-Crisis Argentina*, documento presentado a la Conferencia Annual de la American Political Science Association.

CAF - Banco de Desarrollo de América Latina (2011), *Desarrollo urbano y movilidad en América Latina*. (CAF, Ed.) Caracas: CAF.

CAF - Banco de Desarrollo de América Latina (2012), *Infraestructura para el desarrollo integral de América Latina*, Caracas: CAF.

Castro, Lucio y Paula Szenkman (2012), *El ABC de los subsidios al transporte*. Buenos Aires: CIPPEC - Documento de Trabajo N°102.

Chibber, Vivek (2002), "Bureaucratic Rationality and the Developmental State", *American Journal of Sociology*, 107(4).

Etchemendy, Sebastián (2013), "La 'doble alianza' gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2012): orígenes, evidencia y perspectivas, en Acuña, Carlos, comp., *¿Cuánto importan las instituciones?*, Buenos Aires, Fundación OSDE/Siglo XXI.

Evans, Peter (1996), "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 140 (enero-marzo).

FET – Fundación Estudios del Transporte (2008), *Buenos Aires: Metrópolis y Transporte*.

Antecedentes, Diagnóstico, Propuestas, Buenos Aires, FET.

Gerchunoff, P. et al. (2003). *Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002*. Santiago de Chile: CEPAL - Serie Gestión Pública No. 108.

Heymann, D. y B. Kosacoff (2000). *La Argentina de los 90 – Desempeño Económico en un Contexto de Reformas*. Buenos Aires. Buenos Aires: EUDEBA - CEPAL.

ITF/UNSAM (2012), *Informe Final del Foro de ferrocarriles metropolitanos. Una estrategia para la rehabilitación de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires*, San Martín, PBA.

Kohli, Atul (2009), "Estado y desarrollo económico", *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, N° 12, ene/jun 2009, UNL, Santa Fe.

Lavieri, Omar (2011), *El ReKaudador*, Buenos Aires, Editorial Planeta.

Martínez Nogueira, Roberto (2010), "La Coherencia y la Coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y Experiencias", en Jefatura de Gabinete de Ministros, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires.

MOSP-ST (1987) *Políticas de Transporte para el Corto y Mediano Plazo*. Buenos Aires, mimeo.

O'Donnell, Guillermo (2010), *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

SETOP (1978-1982), *Plan Nacional de Transporte – Plan de Corto Plazo*, SETOP.

Skocpol, Theda (1985) "Bringing the State Back In", En: Evans, Peter, D. Rueschemeyer y T.

Skocpol, eds. (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.

Wade, Robert (2008), "Reubicando al Estado: Lecciones de la experiencia de desarrollo del este asiático", *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, N° 10, junio, p. 10-28, UNL, Santa Fe.

[Volver al Índice](#)

Acrónimos

AA	<i>Aerolíneas Argentinas</i>
ADIF	<i>Administración de Infraestructuras Ferroviarias SE</i>
AGP	<i>Administración General de Puertos</i>
ALL	<i>América Latina Logística SA</i>
AMBA	<i>Área Metropolitana de Buenos Aires</i>
AMT	<i>Autoridad Metropolitana de Transporte</i>
ANAC	<i>Administración Nacional de la Aviación Civil</i>
APTA	<i>Asociación del Personal Técnico Aeronáutico</i>
AYSA	<i>Agua y Saneamientos Argentinos SA</i>
CABA	<i>Ciudad Autónoma de Buenos Aires</i>
CAMMESA	<i>Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico SA</i>
CATT	<i>Confederación Argentina de Trabajadores del Transporte</i>
CGT	<i>Confederación General del Trabajo</i>
CNRT	<i>Comisión Nacional de Regulación del Transporte</i>
DNU	<i>Decreto de Necesidad y Urgencia</i>
FA	<i>Ferrocarriles Argentinos</i>
FEMPINRA	<i>Federación Marítimo Portuaria y de la Industria Naviera de la República Argentina</i>
LAFSA	<i>Líneas Aéreas Federales SA</i>
LAN	<i>Líneas Aéreas Nacionales de Chile</i>
LF	<i>La Fraternidad</i>
NCA	<i>Nuevo Central Argentino SA</i>
ORSNA	<i>Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos</i>
PBA	<i>Provincia de Buenos Aires</i>
RUTA	<i>Registro Unificado del Transporte Automotor de Cargas</i>
SETOP	<i>Secretaría de Transporte y Obras Públicas de la Nación</i>
SOESA	<i>Sociedad Operadora de Emergencia SA</i>
SOF	<i>Sociedad Operadora Ferroviaria SE</i>

<i>SOMU</i>	<i>Sindicato de Obreros Marítimos Unidos</i>
<i>SSGAT</i>	<i>Subsecretaría de Gestión Administrativa del Transporte</i>
<i>SSRNT</i>	<i>Subsecretaría de Regulación Normativa del Transporte</i>
<i>SSTAe</i>	<i>Subsecretaría de Transporte Aerocomercial</i>
<i>SSTAut</i>	<i>Subsecretaría de Transporte Automotor</i>
<i>SSTF</i>	<i>Subsecretaría de Transporte Ferroviario</i>
<i>ST</i>	<i>Secretaría de Transporte de la Nación</i>
<i>SUBE</i>	<i>Sistema Único Boleto Electrónico</i>
<i>TBA</i>	<i>Trenes de Buenos Aires SA</i>
<i>UF</i>	<i>Unión Ferroviaria</i>
<i>UGO</i>	<i>Unidad de Gestión Operativa</i>
<i>UGOFE</i>	<i>Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia</i>
<i>UGOMS</i>	<i>Unidad de Gestión Operativa del Ferrocarril Mitre y Sarmiento</i>
<i>UTA</i>	<i>Unión Tranviarios Automotor</i>

DOCUMENTOS DE TRABAJO

NRO.1 AÑO 2015

UNA ASIGNATURA PENDIENTE

*Estado, Instituciones y Política en el
Sistema de Transporte*

JOSÉ BARBERO – JULIÁN BERTRANOU

IT
**INSTITUTO DEL
TRANSPORTE**

Serie Estudios del Transporte
2015



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN