

**TALLERES DE DEBATE SOBRE  
DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS  
PARA EL SECTOR TRANSPORTE  
2016**

PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE LA  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
SOBRE TRANSPORTE

**PIUBAT**

Talleres de debate sobre diagnóstico y propuestas para el sector transporte : 2016 / Jorge O. Blanco ... [et al.] ; coordinación general de Jorge O. Blanco. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Secretaría de Ciencia y Técnica, 2017.

65 p. ; 20 x 20 cm.

ISBN 978-950-29-1613-2

1. Transporte. 2. Política de Transporte. 3. Transporte Público. I. Blanco, Jorge O. II. Blanco, Jorge O., coord.  
CDD 385



Universidad de Buenos Aires

Secretaría de Ciencia y Técnica

Primera impresión: marzo 2017

# AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

## Rector

Alberto BARBIERI

## Vicerrectora

Nélida CERVONE

## Secretario General

Juan Pablo MAS VÉLEZ

## Secretario de Ciencia y Técnica

Aníbal COFONE

## Secretaria de Asuntos Académicos

María Catalina NOSIGLIA

## Secretario de Posgrado

Daniel SORDELLI

## Secretario de Educación Media

Oscar GARCÍA

## Secretario de Extensión Universitaria

Gustavo GALLI

## Secretario de Relaciones Institucionales, Cultura y Comunicación

Jorge BIGLIERI

## Secretario de Hacienda y Administración

Emiliano YACOBITTI

## Secretario de Relaciones Internacionales

Gabriel CAPITELLI

## Secretario de Planificación de Infraestructura

Eduardo CAJIDE

## Secretario de Desarrollo y Bienestar de los Trabajadores Universitarios

Jorge ANRÓ

## Auditor General de la UBA

Roberto VÁZQUEZ

## DECANOS

Facultad de Agronomía  
Rodolfo GOLLUSCIO

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo  
Luis BRUNO

Facultad de Ciencias Económicas  
César Humberto ALBORNOZ

Facultad de Ciencias Exactas y Naturales  
Juan Carlos REBOREDA

Facultad de Ciencias Sociales  
Glenn POSTOLSKI

Facultad de Ciencias Veterinarias  
Marcelo Sergio MIGUEZ

Facultad de Derecho  
Mónica PINTO

Facultad de Farmacia y Bioquímica  
Cristina ARRANZ

Facultad de Filosofía y Letras  
Graciela Alejandra MORGADE

Facultad de Ingeniería  
Horacio SALGADO

Facultad de Medicina  
Sergio Luis PROVENZANO

Facultad de Odontología  
Héctor José ALVAREZ CANTONI

Facultad de Psicología  
Nélida CERVONE

Ciclo Básico Común  
Jorge FERRONATO

## SECRETARIOS DE INVESTIGACIÓN

Facultad de Agronomía  
Secretaría de Investigación y Posgrado  
Adriana KANTOLIC

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo  
Secretaría de Investigaciones en Ciencia y Técnica  
Guillermo RODRÍGUEZ

Facultad de Ciencias Económicas  
Secretaría de Investigación y Doctorado  
Adrián RAMOS

Facultad de Ciencias Exactas y Naturales  
Secretaría de Investigación  
Eduardo CÁNEPA

Facultad de Ciencias Sociales  
Secretaría de Estudios Avanzados  
Mercedes DI VIRGILIO

Facultad de Ciencias Veterinarias  
Secretaría de Ciencia y Técnica  
María Laura FISCHMAN

Facultad de Derecho  
Secretaría de Investigación  
Marcelo ALEGRE

Facultad de Farmacia y Bioquímica  
Secretaría de Ciencia y Técnica  
Ana María BALASZCZUK

Facultad de Filosofía y Letras  
Secretaría de Investigación  
Cecilia PÉREZ de MICOU

Facultad de Ingeniería  
Secretaría de Investigación  
Luis FERNÁNDEZ LUCO

Facultad de Medicina  
Secretaría de Ciencia y Técnica  
Roberto DIEZ

Facultad de Odontología  
Secretaría de Ciencia y Técnica y Transferencia Tecnológica  
Juan Carlos ELVERDIN

Facultad de Psicología  
Secretaría de Investigaciones  
Martín ETCHEVERS

## **Coordinación del proyecto “TALLERES DE DEBATE SOBRE DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS PARA EL SECTOR TRANSPORTE - 2016”:**

Blanco, Jorge

### **Integrantes del proyecto:**

Gutiérrez, Andrea  
Velázquez, Maximiliano  
Pérez, Verónica  
Etchevest, Mariana  
Abriani, Arturo  
Del Vecchio, Alberto  
Orduna, Martín  
Casullo, Gabriela

### **Responsabilidad en la organización de los talleres:**

Programa Transporte y Territorio/Instituto de Geografía/Universidad de Buenos Aires

### **Moderadora de los talleres:**

Verónica Ocvirk

### **Documentos de presentación y preguntas orientadoras**

Jorge Blanco (Taller 1)  
Andrea Gutiérrez (Talleres 2 y 3)

### **Documentos de recopilación y síntesis de los debates:**

Blanco, Jorge  
Gutiérrez, Andrea  
Kralich, Susana  
Ocvirk, Verónica  
Rearte, Julio

El presente trabajo fue financiado por la Universidad de Buenos Aires, Proyectos de Fortalecimiento y Divulgación de los Programas Interdisciplinarios, PIUBAT-D1 “TALLERES DE DEBATE SOBRE DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS PARA EL SECTOR TRANSPORTE”

La coordinación de actividades realizadas en el marco de los proyectos de Fortalecimiento y Divulgación de los Programas Interdisciplinarios de la UBA estuvo a cargo de Mg. Paula Senejko y Lic. Deborah Hedges, de la Dirección de Articulación Institucional e Interdisciplinaria, Secretaría de Ciencia y Técnica.



## INDICE

- 1.** El PIUBAT y los proyectos de fortalecimiento y divulgación
  - 2.** Los Talleres de Debate sobre Diagnósticos y Propuestas para el Sector Transporte
  - 3.** Taller I: Ferrocarriles de Carga en el Norte Argentino
    - 3.1. Objetivos, presentación de la problemática y preguntas orientadoras
    - 3.2. Expositores
    - 3.3. Consensos y puntos de discusión
  - 4.** Taller II: Nuevas Tecnologías y Servicios de Transporte. Uber en el horizonte
    - 4.1. Objetivos, presentación de la problemática y preguntas orientadoras
    - 4.2. Expositores
    - 4.3. Consensos y puntos de discusión
  - 5.** Taller III: Subsidios al Transporte
    - 5.1. Objetivos, presentación de la problemática y preguntas orientadoras
    - 5.2. Expositores
    - 5.3. Consensos y puntos de discusión
- Anexo I: Participantes de los Talleres

*De una parte a otra, ¿hay espacio o es solo tiempo?*

*En todo traslado hay un origen y un destino. La condición para ser trasladado es estar en el lugar equivocado: dirigirse a otro lugar, diferente al del inicio del viaje*

*¿Se necesita conocer el terreno para trazar un viaje?*

*Trasladarse desde un punto a otro es un cambio en el tiempo*

*¿Cómo planificar un viaje cuyo origen es desconocido y su destino no es certero? ¿Cómo planificar el transporte?*

*Es que el movimiento tiene que ver con el tiempo. Quien puede visualizar ese movimiento, maneja el tiempo.*

*Manejar el tiempo: tener en cuenta la distancia justa entre un origen incierto y un destino amplio.*

*Deborah Hedges*



# 1. El PIUBAT y los proyectos de fortalecimiento y divulgación

El Programa Interdisciplinario de la UBA sobre Transporte (PIUBAT) se creó en el año 2012 por Resolución (CS) n° 4894/12, siendo uno de sus antecedentes el manifiesto denominado “Carta de Buenos Aires” que se presentó el 1° de abril de 2009, en el marco del XV Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano (CLATPU), en el que “integrantes de esta universidad expresaron su posicionamiento sobre los problemas de movilidad en las ciudades y manifestaron un compromiso de cooperación participativa e interdisciplinaria...”

Desde su origen, el programa favorece el desarrollo de distintas líneas de investigación que promuevan una mayor eficacia, eficiencia, equidad y sustentabilidad a los sistemas de transporte.

Al igual que los restantes Programas Interdisciplinarios de la UBA (PIUBAS)<sup>1</sup>, el PIUBAT propicia el desarrollo de actividades orientadas a la vinculación interinstitucional y con otros actores sociales relacionados con la temática del transporte, desde usuarios, hasta tomadores de decisión para políticas públicas. De esta forma el Programa promueve el acercamiento de la universidad con su entorno.

Además de las actividades centrales relacionadas con la investigación y formación de recursos humanos, se pueden destacar los siguientes hitos:

- Creación de la Red Universitaria de Transporte conjuntamente con otras universidades.
- Preparación y fomento de Maestrías Interdisciplinarias de Transporte: la Maestría en Planificación y Gestión del Transporte y la Maestría en Planeamiento del Transporte, Urbano y regional con doble titulación con la Universidad Técnica de Berlín.
- Vinculación con la Dirección Nacional de Planificación del Transporte de la Secretaría de Transporte de la Nación y la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Participación activa para la creación de una red latinoamericana para el Estudio de la Movilidad Peatonal junto con la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Universidad Nacional de Colombia.
- Organización de talleres interuniversitarios a partir del enlace con el CIN.
- Participación en el Instituto Argentino de Transporte.
- Realización del Primer Congreso Nacional de Transporte en el año 2015.

Por otra parte, además de las acciones destacadas precedentemente, en el año 2015 la Universidad

<sup>1</sup>Nos referimos a los Programa Interdisciplinarios de la Universidad de Buenos Aires Sobre Marginaciones Sociales (PIUBAMAS), sobre Cambio Climático (PIUBACC), sobre Energías Sustentables (PIUBAES), y para el Desarrollo (PIUBAD).

convoca a la presentación de Proyectos de fortalecimiento y divulgación para los PIUBAS, con el objetivo de potenciar el valor y las capacidades de cada Programa y divulgar los conocimientos y contenidos desarrollados en el marco de cada uno de ellos hacia adentro o fuera de la Universidad y para el público en general.

Como resultado, luego con la ejecución de los mismos, puede destacarse que el PIUBAT logró establecer contacto con distintos actores sociales, intercambió propuestas con tomadores de decisión, logró una mayor visibilidad y difusión de sus actividades, fortaleció los vínculos interfacultades al interior de la propia universidad y continuó con la planificación de distintas líneas de acción con proyección a futuro que serán plasmadas en nuevos proyectos.

*Dirección de Articulación Institucional e Interdisciplinaria  
Secretaría de Ciencia y Técnica  
Universidad de Buenos Aires*

## 2. Los Talleres de Debate sobre Diagnósticos y Propuestas para el Sector Transporte

En el ámbito del PIUBAT, se desarrollaron dos proyectos dirigidos a promover la formulación de diagnósticos y propuestas para el sector transporte. El primero consistió en la producción de un libro de divulgación que resume contribuciones desarrolladas por los investigadores de la Universidad en el ámbito del Transporte. El libro se denomina “Transporte urbano e interurbano en la Argentina: aportes desde la investigación” y ha sido publicado por EUDEBA en 2017. El segundo de los proyectos de divulgación se propuso desarrollar una serie de talleres participativos, cuyos resultados se presentan en esta publicación.

El objetivo general de los talleres fue promover un ámbito de discusión colectiva que favorezca la difusión, el debate y la incorporación de nuevos aportes a las actividades de investigación en el campo del transporte desarrolladas por los equipos de investigadores del PIUBAT.

Los talleres facilitan la identificación de los avances de conocimiento producidos por las distintas facultades integrantes del programa, en torno a temas que en el campo del transporte se han convertido en verdaderos problemas sociales – en tanto han sido conceptualizados como tales – propiciando su inclusión en las agendas gubernamentales. Por otro lado, en la medida en que la estrategia metodológica utilizada involucra actores que desbordan el campo académico, se propicia una retroalimentación positiva entre distintos sectores involucrados que redundan en la construcción de conocimientos de mayor rigor, alcance e impacto social. En este sentido, los invitados que realizaron las exposiciones disparadoras de los debates aportaron las voces de diferentes espacios sociales, laborales, empresariales e institucionales. De particular importancia fue la presencia, en cada uno de los talleres, de funcionarios con responsabilidades de gestión en los temas específicos que, además de realizar sus presentaciones, participaron de los debates abiertos con los asistentes y recogieron los principales puntos de consenso y de conflicto.

De esta manera, se reunieron en esta iniciativa conocimientos generados por distintas unidades académicas, con las visiones y perspectivas de agentes gubernamentales, organizaciones sociales y diversos colectivos que aportan sus propios puntos de vista sobre los temas de transporte.

El ciclo de talleres toma la modalidad de debate participativo desarrollada por Andrea Gutiérrez, y utilizada en el Primer Atelier Participativo “Autopistas y Movilidades en la Región Metropolitana de

Buenos Aires, la Autopista Ribereña” organizado en septiembre de 2014 por el Programa Transporte y Territorio, del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires. En el ciclo 2016 se realizaron tres talleres cuyos temas se detallan a continuación:

- 1) “Ferrocarriles de Carga para el Norte Argentino. Aportes desde la UBA” realizado el 18 de mayo de 2016, en el Centro Cultural Paco Urondo de la Facultad de Filosofía y Letras UBA.
- 2) “Nuevas Tecnologías y Servicios de Transporte. Uber en el horizonte,” que tuvo lugar el 10 de Agosto de 2016, en el Centro Cultural Paco Urondo de la Facultad de Filosofía y Letras UBA.
- 3) “Subsidios al Transporte,” desarrollado el 18 de noviembre de 2016, en la sede de la Universidad de Buenos Aires de Arenales 1371, CABA.

Los temas propuestos permiten atender simultáneamente a cuestiones que forman parte de las agendas gubernamentales en el largo plazo, como la cuestión ferroviaria, junto con temas de la agenda candente de la actualidad, como el vinculado con las nuevas tecnologías y servicios como UBER o el referido a los subsidios al transporte.

La dinámica de trabajo incluyó varios momentos:

- a) La selección de los temas y la preparación de los documentos convocando al taller. En estos documentos se generaron objetivos particulares para el taller, se presentó la problemática y se propusieron algunas preguntas orientadoras para disparar el debate. Estos documentos fueron divulgados previamente a la realización de los talleres, acompañando la convocatoria, a fin de preparar y promover la posterior participación de los asistentes.
- b) El trabajo presencial durante el taller. En la primera parte se realizó una presentación de parte de cada uno de los invitados, que permitió plantear puntos de vista diferentes, enfoques particulares y abordar parte de la complejidad de los temas. En la segunda parte se abrió el debate en diálogo horizontal directo entre todos los asistentes al taller.
- c) La sistematización y difusión de los resultados. Se elaboró una síntesis de los debates y se difundió, junto con las presentaciones de los oradores y los documentos complementarios aportados por los asistentes, de manera amplia a todos los asistentes y a través de las diversas redes en las que están insertas la Universidad de Buenos Aires y todas las unidades académicas relacionadas con el programa. Todos los materiales se encuentran disponibles en el sitio web del PIUBAT (<http://cyt.rec.uba.ar/PIUBAT>). Además, se realizó un registro audiovisual completo de cada taller, que está disponible en la mediateca de la Facultad de Filosofía y Letras (<http://mediateca.filo.uba.ar/content/geografí-0>)

Taller participativo - Entrada libre

# Ferrocarriles de carga para el Norte Argentino Aportes desde la UBA

18 de mayo. 16 hs

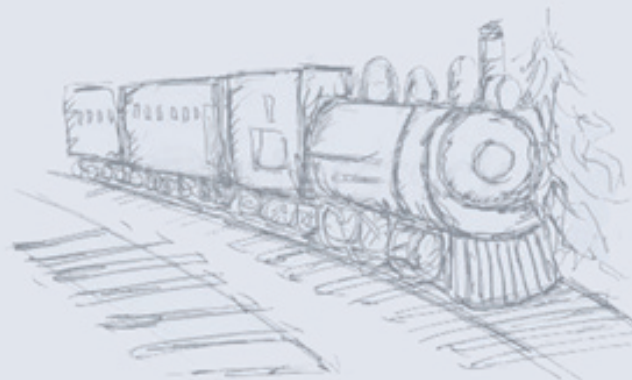
Centro Cultural Paco Urondo  
FFYL UBA - 25 de Mayo 2011

Alberto Müller (PIUBAT)  
Alejandro Rascovan (PIUBAT)  
Carmen Polo (MT)  
Elido Veschi (APDFA)  
Silvia Pupareli (ADIF)



**PIUBAT**

Programa Interdisciplinario  
de la UBA sobre Transporte





### 3. Taller I: “Ferrocarriles de Carga para el Norte Argentino. Aportes desde la UBA”

#### 3.1. Objetivos, presentación y preguntas orientadoras

##### Objetivos:

- Generar un espacio de diálogo en la búsqueda de puntos comunes, matices y diferencias en torno a un problema relevante de la agenda pública.
- Debatir proyectos y perspectivas en torno a la recuperación del sistema ferroviario en el norte del país.
- Elaborar un documento base de divulgación a partir de la identificación de aspectos críticos, alternativas y propuestas que surjan de los debates en el taller

##### Presentación

El taller da continuidad a una modalidad de debate participativo que tiene como antecedente el atelier sobre la Autopista Ribereña, organizado en septiembre de 2014 por el Programa Transporte y Territorio. El ferrocarril ha tenido una relación histórica con el desarrollo territorial en la Argentina.

Las políticas en materia ferroviaria de las últimas décadas han sido erráticas y han puesto en evidencia las dificultades para sostener un programa de recuperación y ampliación del sistema ferroviario.

El ferrocarril puede jugar un rol clave en el norte del país, en relación directa con las necesidades regionales vinculadas a la producción y a la equidad social.

Es necesaria una discusión amplia sobre los costos y las relaciones entre los modos de transporte alternativos.

De los proyectos de reactivación ferroviaria emergen una serie de potencialidades y los conflictos. La rehabilitación del ferrocarril en el norte abre la posibilidad de iniciar un proceso novedoso de articulación territorial que pueda reorientar la tradicional concentración de flujos en pocas áreas del país. Hay una serie de proyectos recientes en torno al Ferrocarril en las regiones Noroeste y Noreste, especialmente el proyecto de Trenes Argentinos Cargas y Logística y el Plan Belgrano.

## Preguntas orientadoras

¿Cuáles serían las ventajas comparativas de la reactivación del sistema ferroviario para las regiones del NOA y del NEA? ¿Qué articulaciones y conflictos se presentan con otros modos del sistema de transporte? ¿Cómo abordar esos puntos de conflicto? En particular, ¿qué actores e intereses son relevantes para analizar el problema? ¿Cuál es el rol de empresarios y sindicatos de transporte en esta coyuntura?

¿Qué estrategias de organización de las redes son posibles para potenciar las capacidades del sistema ferroviario en el norte del país? ¿En qué medida se refuerza la estructura de circulación predominante y en qué aspectos podrían haber redireccionamientos y nuevas orientaciones?

¿Cómo se vinculan las recientes tendencias en materia de producción agropecuaria e industrial, valorización de recursos y dinámica demográfica con los proyectos ferroviarios? ¿Quiénes son los actores beneficiarios de estas tendencias y potenciales beneficiarios de la reactivación ferroviaria? ¿Cómo podrían contribuir a una mayor equidad social? ¿Qué efectos pueden tener estas iniciativas sobre el empleo?

¿Qué efectos son previsibles sobre los costos comparados de transporte y sobre las cadenas de valor en la región? ¿Qué impactos más generales y extendidos sobre las economías regionales se pueden derivar de estos proyectos?

¿Qué conjunto de políticas sociales y territoriales se pueden asociar con los actuales proyectos ferroviarios? Por ejemplo, en materia de ordenamiento ambiental o de planificación territorial.

¿En qué medida los proyectos actuales atienden a necesidades en diferentes escalas? ¿Qué implicancias tiene adoptar una “perspectiva sudamericana” para analizar los proyectos actuales de reactivación ferroviaria? ¿Qué relación tiene con los proyectos priorizados en el COSIPLAN?

¿Qué particularidades tienen los procesos de planificación participativa en transporte cuando se trabaja con la escala regional?

## Introducción (por Verónica Ocvirk)

Ahora bien, ¿por qué abordar el Belgrano Cargas? Porque es estratégico, porque es emblemático, porque es una herramienta fundamental en el marco del Plan Belgrano y porque dadas las impor-



tantes inversiones que se vienen llevando a cabo -y que aparentemente seguirán realizándose- vale la pena discutir cuál es la dirección de esos recursos, qué se está privilegiando y también –dado que hablamos de un proyecto a largo plazo- para que contexto estamos pensando ese ferrocarril. ¿Va seguir el norte argentino especializándose en la producción de las mismas materias primas dentro de 30 o de 50 años? ¿cómo va a ser la economía del NOA y del NEA? ¿cómo va a estar distribuida la población en esa parte del país? ¿cómo va a ser el clima? ¿cómo vamos a mover nuestros trenes?

### **Van algunos datos duros actuales como para que tengamos en cuenta:**

- El Belgrano Cargas tiene hoy casi 10 mil kilómetros de vías operativas.
- Administra las tres líneas ferroviarias cargueras más importantes del país: Belgrano, San Martín y Urquiza (atraviesan 17 provincias) y el taller ferroviario de Tafí Viejo, en Tucumán.
- Atiende a más de setenta clientes, entre los cuales están Siderar; Aceitera Gral. Deheza; Nidera; Bunge; Cargill; Compañía Argentina de Granos; YPF; Ledesma; Hamburg Süd; Peñaflor; Loma Negra; Acindar; Roggio y Papelera del NOA.
- Constituye una pata fundamental del recientemente lanzado “Plan Belgrano”, que incluye una inversión en infraestructura de US\$16.000 millones en diez años.

Mientras preparábamos el taller leímos unos cuantos trabajos dedicados al tema, comentarios y artículos periodísticos. Y lo que veíamos es que especialmente en los últimos años, en cada anuncio de cambio de manos o de nuevas inversiones el Belgrano Cargas apareció siempre como una gran promesa: promesa de reactivar sectores de la economía, de conectar al NOA y NEA con los puertos, de optimizar la distribución modal de las cargas, de bajar costos logísticos, de hacer más competitivos los productos de una vasta zona del país. Y lo cierto es que ha habido inversiones y proyectos, pero así y todo esas metas no han terminado de materializarse, o por lo menos no de acuerdo a lo esperado. Y ahí es donde nos parece que el BCyL se queda en la categoría de “gran promesa.” Siempre es una asignatura pendiente.

Siguiendo ese mismo hilo podemos decir también que además de promesa aparece como una incógnita, porque ha habido inversiones y ha habido voluntad política de reactivar este ferrocarril, y sin embargo por un motivo u otro no termina de despegar. Seguramente haya muchas explicaciones y eso es parte de lo que nos gustaría descubrir en esta tarde.

## Planteamos para eso algunas preguntas:

¿Existe verdaderamente una competencia desigual con el modo camionero?

¿Son una limitación las zonas de alta densidad urbana que atraviesa la traza?

¿Son un problema las trochas?

¿Qué podemos decir de las conexiones internacionales?

¿Cuáles serían las ventajas comparativas de la reactivación del sistema ferroviario para las regiones del NOA y del NEA? ¿Existen intereses divergentes? ¿O todos realmente queremos que el Belgrano Cargas despegue?

¿Qué políticas sociales y territoriales pueden vincularse con los actuales proyectos ferroviarios en danza?

¿Qué estrategias de organización de las redes son posibles para potenciar las capacidades del sistema ferroviario en el norte del país? ¿En qué medida se refuerza la estructura de circulación predominante y en qué aspectos podría haber redireccionamientos y nuevas orientaciones?

Para discutir estos y todos los temas que este panel de lujo disponga es que nos reunimos hoy en este nuevo atelier, así que aquí estamos atentos para escuchar lo que tengan que decirnos.

## 3.2. Expositores en la mesa redonda

- José Silva (Ingeniero, Asociación del Personal de Dirección de los Ferrocarriles Argentinos)
- Silvia Pupareli (Especialista en Transporte)
- Carmen Polo (Subsecretaria de Planificación del Transporte de Cargas y Logística, Ministerio de Transporte de la Nación)

- Alberto Müller (Facultad de Ciencias Económicas UBA, PIUBAT)
- Alejandro Rascován (Facultad de Ciencias Sociales UBA, PIUBAT)

### **3. 3. Consensos y puntos en común**

#### **Perspectivas históricas, presente y futuros posibles**

Las presentaciones y el debate posterior recogieron una perspectiva histórica en la que se articulan el sistema de transporte y el desarrollo económico en el norte de la Argentina. Dicha dimensión histórica le da sentido a las preguntas: ¿qué significa el ferrocarril en el momento actual y qué puede representar en el futuro? y ¿para qué modelo de desarrollo? En tal sentido se levantó un alerta sobre el horizonte con el que se toman decisiones en materia de inversiones y de obras priorizadas, dando cuenta de la necesidad de pensar, no sólo en las condiciones actuales, sino también en qué modelo se construye en el largo plazo. En particular, esta necesidad se planteó con respecto a las inversiones previstas originalmente para el tramo ferroviario Avia Terai – Barranqueras que, según se anunció en el taller, quedarían postergadas frente a otros tramos priorizados. En torno de esta cuestión se plantearon en las exposiciones como opciones más o menos excluyentes reforzar los ramales troncales del área de expansión sojera con articulación en el puerto de Rosario o llevar adelante otras alternativas para las inversiones, que incluyen, además de tramos ferroviarios en el Belgrano, inversiones en el puerto de Barranqueras y la reformulación de todo el sistema regulatorio y de prestación de los servicios de barcas para el transporte fluvial.

#### **Proyectar desde una perspectiva territorial**

Se consideró necesario incluir en el análisis ferroviario la “situación geográfica particular del norte argentino”, considerando diversas dimensiones: desde el punto de vista del ambiente físico, desde la geografía de la producción y desde la integración internacional (tanto hacia Chile y Bolivia como hacia Paraguay y Brasil). En ese contexto particular es que se debe articular el transporte con planes productivos y evaluar las relaciones y los conflictos en distintas escalas, como los que pueden producirse entre una mirada internacional y las prioridades y necesidades locales. Se señalaron antecedentes a ser considerados, como el Plan Estratégico Territorial (2008, 2011, 2015) y el Plan Federal de Transporte (2015).

## **La integración del ferrocarril y la cuestión intermodal**

Hubo consenso en advertir que un aspecto crítico para pensar el ferrocarril en el norte es considerar su inserción en un sistema intermodal amplio, que incluya tanto la estructuración interna del sistema ferroviario, como sus conexiones portuarias. Se llamó la atención sobre la reducción y fragmentación del sistema ferroviario, en particular en algunas de las provincias del norte como Formosa, La Rioja y Catamarca, y sobre la necesidad de reestructurarlo. Se incluyeron comentarios específicos sobre las conexiones actuales y potenciales de los ferrocarriles del norte con puertos, tanto del NEA como del área de Rosario. Se destacó la necesidad de incorporar una perspectiva desde la logística en general y de los centros logísticos en particular, como parte del análisis del sistema de transporte con vistas a la evaluación de la intervención en materia ferroviaria. Se propuso utilizar los centros logísticos como territorios de planificación del transporte que pueden concretar los lineamientos de los planes estratégicos. La palabra “articulación,” en consecuencia, refiere a diversos planos: del propio ferrocarril, de las redes intermodales, articulación de regiones, de las necesidades actuales con las futuras, y de los actores, tanto entre diferentes niveles gubernamentales como entre diferentes tipos (gubernamentales, no gubernamentales, empresas, sindicatos, etc.).

## **Los costos y los tiempos en la red**

En relación con la competencia o con la articulación modal, se presentaron estimaciones de costos diferenciales entre el ferrocarril y el camión, así como de las ventajas actuales y potenciales de un sistema multimodal. Se destacó la necesidad de considerar, a la par de los costos, también los tiempos de transporte en las redes integradas. Es de destacar la reiteración de la pregunta acerca de qué actores sociales se ven beneficiados por las potenciales reducciones de costos, planteándose en tal sentido la necesidad de una evaluación más amplia, incluyendo aspectos normalmente no considerados, tales como los ambientales.

## **Aspectos regulatorios**

Hubo acuerdo sobre la necesidad de evaluar cuidadosamente los aspectos regulatorios que acompañan y definen el sentido final que asumen las inversiones en infraestructura. En particular, en el caso ferroviario, este tema regulatorio está vinculado con la salida de un modelo de concesiones integrales, hacia un modelo de acceso abierto a la prestación de servicios y sobre una infraestructura a cargo de un organismo estatal especializado. Se advirtió sobre el cuidado en la definición reglamentaria de los contratos de prestación, que puede incluir o excluir a potenciales prestadores de servicios o clientes ferroviarios de pequeña escala. Los mismos seguramente serán pasibles de requerir algún grado de

coordinación o apoyo estatal, muy especialmente en las provincias del norte argentino. En este tema se plantearon dudas acerca del surgimiento de nuevos operadores debido a la envergadura de las inversiones necesarias, ante lo cual también se remarcó la posibilidad de que un Estado proactivo intervenga para fomentar la participación de nuevos actores. Por la envergadura de las inversiones necesarias y por los requerimientos técnicos exigidos, entre otras razones, resulta difícil el surgimiento de nuevos o pequeños operadores a menos que el Estado contribuya para ello. Asimismo se señaló la cuestión de que los aspectos regulatorios no son neutrales, en tanto el Estado puede ser promotor de alternativas que se aproximen a sus objetivos, por ejemplo, a través de la asistencia para la formación de consorcios para prestar o para demandar servicios. Esta “no neutralidad” también requiere ser interpretada en estrecha vinculación con los modelos económicos que orientan las decisiones estatales. Surgieron preguntas acerca de la continuidad de la gestión estatal de la infraestructura ferroviaria a lo cual se respondió afirmativamente por parte de la representante del Ministerio de Transporte. Y en materia de gestión se señaló la necesidad de dar importancia a la administración cotidiana del sistema y a los recursos humanos, que quedan a veces marginados de las discusiones por poner el foco sólo en las inversiones.

### **Infraestructura, servicios y políticas de tierras**

Un aspecto particularmente crítico puesto en consideración en los debates resultó ser el relacionado con las necesidades, disponibilidad y usos de los terrenos ferroviarios. Se alertó sobre situaciones urbanas de no disponibilidad de terrenos requeridos para la operatoria ferroviaria, pero también se advirtió sobre los problemas económicos y sociales que originaron esas situaciones. Se propuso poner atención en prevenir futuras necesidades del ferrocarril, instaurando mecanismos de protección para las tierras que se requieran para dicha operatoria, y a la vez aplicar formas innovadoras de provisión de terrenos necesarios para el desarrollo de proyectos ferroviarios y logísticos. Desde un punto de vista más integral, el tema de las tierras rurales y su vinculación con los proyectos de reactivación ferroviaria, también fueron discutidos, en el marco de la necesidad de concreción de planes productivos y de desarrollo territorial. La planificación del transporte ferroviario puede servir como referencia clara a la hora de tomar decisiones ante las situaciones de disputa entre las necesidades de los organismos ferroviarios y los requerimientos de provincias y municipios. Se propone una acción concreta que consiste en definir qué inmuebles pueden ser susceptibles de asignar para el desarrollo territorial de municipios y cuáles no, a fin de evacuar con mayor celeridad los innumerables pedidos que se reciben en este sentido y cuya resolución se dilata por falta de un criterio claro y explícito. Se requiere, como soporte, una base de datos sobre tierras ferroviarias con el discernimiento de cuáles son necesarias o no comprometen un futuro desarrollo ferroviario conforme a las previsiones de los planes estratégicos territoriales, de los planes y proyectos del Ferrocarril Belgrano u otros.

## La necesidad y la disponibilidad de información

Un aspecto reiteradamente señalado fue el referido a la necesidad de contar con información de calidad y sistemática, de modo de facilitar y apoyar la toma de decisiones, a la vez que garantizar su acceso democrático. Se destacaron una serie de limitaciones de la información: tales como las dificultades para el conocimiento con precisión de la red operativa actual o el trabajo sólo con los tráficos existentes para argumentar decisiones de inversión. También se señalaron vacíos de información: referidos al desarrollo de los complejos productivos del norte del país y a su posible articulación con el ferrocarril, al conocimiento de costos por kilómetro en los diferentes modos de transporte (ferrocarril, camión, barco), a la disponibilidad de series históricas confiables. En conjunto, tanto las limitaciones como los vacíos de información restringen el trabajo con las “potencialidades”, es decir, con las posibilidades de evaluar y tomar decisiones de inversión considerando también la demanda potencial o de generar estrategias de planificación que estimulen o faciliten el desarrollo de esas potencialidades.



Taller de trabajo “Ferrocarriles de carga para el Norte Argentino”



Taller de trabajo "Ferrocarriles de carga para el Norte Argentino"





TALLER PARTICIPATIVO PIUBAT  
10 de agosto 16:00 - 20:00hs

Centro Cultural PACO URONDO  
25 de mayo 201 - CABA

## NUEVAS TECNOLOGÍAS, NUEVOS SERVICIOS. UBER EN EL HORIZONTE

Andrés Borthagaray (Inst. Ciudad en Movimiento)  
Julio Rearte (PIUBAT)

Augusto Clement (Min. Modernización - CABA)  
Luis Fernández (Asoc. de taxistas CABA)

Moderadora Verónica Ocvirk



**PIUBAT**  
Programa interdisciplinario  
de la UBA sobre Transporte

Inscripción: [piuba.transporte@gmail.com](mailto:piuba.transporte@gmail.com)



## 4. Taller II: Nuevas Tecnologías y Servicios de Transporte. UBER en el horizonte.

### 4.1. Objetivos, presentación y preguntas orientadoras

#### Objetivos:

- Generar un espacio para practicar el diálogo organizado, orientado a la búsqueda de puntos comunes en torno a las visiones sobre un problema relevante de la agenda pública.
- Debatir sobre las posibilidades y conflictos que abren las nuevas tecnologías y la implementación de nuevos servicios de transporte urbano.
- Elaborar un documento de divulgación a partir de la identificación de los puntos comunes, alternativas y propuestas que surjan del debate en el taller.

#### Presentación

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ponen en el horizonte un mundo de posibilidades para el transporte y la movilidad, sea como herramientas para la recolección de datos aplicables a la gestión o planificación de servicios, como para la prestación de nuevas modalidades de servicios en sí.

Este horizonte es aún inexplorado e inacabado, pero inmediato e inevitable. En este contexto de situación, reflexionar en conjunto, desde diferentes visiones, buscando alternativas y puntos de encuentro frente a problemas concretos, es más relevante que nunca para impedir bloqueos y que la realidad finalmente obre y se abra cauce por sí misma.

Las políticas de transporte de las últimas décadas han sido erráticas en materia de apertura a la prestación de nuevas modalidades de servicios para el transporte de pasajeros, tanto urbanos como interurbanos, y han puesto en evidencia las dificultades para sostener un rumbo en materia regulatoria que apunte a direccionar la oferta de servicios de transporte.

Las nuevas tecnologías de información y comunicación pueden jugar un rol clave en el mejoramiento de los servicios de transporte, urbanos e interurbanos, de pasajeros y también de cargas, en relación

directa con las demandas de los usuarios vinculadas con la producción y con la equidad social. Es necesaria una discusión amplia sobre las relaciones entre servicios de transporte alternativos, incluyendo sus costos, tarifas y regulaciones.

Hay propuestas concretas de nuevos servicios, como UBER, de las que emergen una serie de potencialidades y conflictos.

La habilitación de nuevos servicios o la aplicación de las nuevas tecnologías a los existentes, abre la posibilidad de iniciar un proceso novedoso de articulación que puede reorientar la regulación y la oferta de servicios hacia actividades, grupos sociales o zonas del país.

## **Preguntas orientadoras**

Las nuevas tecnologías y su aplicación al transporte y la movilidad son una realidad. ¿Cómo las acompaña el sector? Los decisores, los académicos, los prestadores, ¿acompañan pasiva o activamente esta realidad? ¿Por detrás o por delante de ella?

¿Cuál es la situación a nivel internacional? ¿Qué experiencias podemos recuperar y debatir respecto a los usos de las nuevas tecnologías? ¿Y a la implementación de nuevos servicios de transporte urbano, como UBER?

¿Qué características tiene UBER como nueva forma de organización de los servicios? ¿Qué estructura empresarial está involucrada?

¿Cuáles serían las ventajas comparativas de la implementación de UBER para la región metropolitana de Buenos Aires? ¿Y para otras ciudades del país?

¿Qué articulaciones y conflictos se presentan con otros modos del sistema de transporte? ¿Cómo abordar esos puntos de conflicto? En particular, ¿qué actores e intereses son relevantes para analizar el problema? ¿Cuál es el rol de empresas y sindicatos de transporte en esta coyuntura?

¿Cuál es el rol de la regulación? ¿Cómo sería la regulación de los nuevos servicios y sus relaciones con los existentes? ¿Qué puede mejorar o evitar la regulación? ¿Qué vacíos, atrasos o debilidades tiene la regulación de los servicios existentes (taxi, remis, charter, escolares, otros)? ¿Esta puede ser una oportunidad para una revisión conjunta de la regulación de los servicios de transporte urbano?

¿Cómo podrían contribuir estas iniciativas a una mayor equidad social? ¿Qué efectos pueden tener sobre el empleo y sobre la accesibilidad de la población, en especial de grupos con movilidad vulnerable o reducida?

¿Qué efectos son previsibles sobre los costos comparados de transporte? ¿Qué impactos más generales y extendidos pueden derivar de estos nuevos servicios?

¿Qué políticas sociales y territoriales se pueden asociar con estos nuevos servicios? Por ejemplo, en materia de salud o educación o de zonas con déficit de servicios de transporte público.

¿En qué medida podemos -como sociedad- simplemente cercenar servicios de transporte que para algunos pueden ser una facilitación importante para su vida (un enfermo crónico, por ejemplo) por el simple hecho de que los interesados en el tema -especialmente los que prestan y los que regulan u ordenan los servicios o la ciudad- no le encuentran la vuelta a cómo hacerlo, y se deja que la situación transcurra o ceda a las presiones de grupos que, con razón, defienden sus intereses?

## **4.2. Expositores en la mesa redonda**

- Andrés Borthagaray (Director del Instituto Ciudad en Movimiento América Latina);
- Julio Rearte (Programa Transporte y Territorio, Facultad de Filosofía y Letras, PIUBAT);
- Augusto Clement (Director General de Ciencia y Tecnología. Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología de la Ciudad de Buenos Aires);
- Luis Fernández (Presidente de la Asociación Taxistas de Capital Federal).

Moderadora: Verónica Ocvirk (Página12, Le Monde Diplomatique)

## **4.3. Consensos y puntos en común**

### **La actitud frente a la innovación tecnológica**

Los cambios técnicos plantean desafíos y tomas de posición de los distintos actores. Diversas preocu-

paciones surgieron en el taller: cómo afrontar las oleadas tecnológicas y los procesos de modernización; la amplitud de los cambios, que no se limitan a una sola empresa; y las diferentes y encontradas posturas frente a dichas innovaciones. Surgieron aquí distintas opiniones: que las actitudes eran primariamente conservadoras, que eran justificadas las actitudes de resistencia frente a cambios cuyas consecuencias no se conocen con exactitud, y hasta ciertas miradas de inevitabilidad de aceptación de los cambios. Se remarcó la necesidad de pensar en la tecnología de una manera crítica y considerarla desde un punto de vista social integral. Sí hubo un consenso mayoritario en que muchas de las innovaciones tecnológicas efectivamente brindan nuevos servicios que mejoran las condiciones de transporte, lo que abre la pregunta acerca de cómo incorporarlas. Al respecto, hubo algunas propuestas para un desarrollo conjunto de nuevas aplicaciones entre el Gobierno de la Ciudad y las asociaciones representantes de los taxistas (ver las presentaciones de Luis Fernández y Augusto Clement). Con posterioridad al taller, se aprobó en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la ley que habilita la aplicación oficial Taxi BA ([http://www.legislatura.gov.ar/noti\\_ver.php?ver=5761](http://www.legislatura.gov.ar/noti_ver.php?ver=5761))

## **La caracterización de UBER**

Un eje de discusión en torno al servicio UBER es si concebirlo solo como nueva tecnología o como una organización empresaria. La primera aproximación enfatizó en el conjunto de tecnologías que se articulan para el uso de este tipo de prestaciones (internet, aplicación UBER, teléfono celular, GPS, tarjeta de crédito, PayPal). La segunda aproximación, en cambio, brinda una perspectiva desde los actores, superando la simplificación del determinismo tecnológico. Se caracteriza UBER como una aplicación de internet que conecta a conductores registrados con pasajeros para viajes en automóvil. Los pasajeros pagan con tarjeta de crédito por el servicio, y los conductores pagan una comisión a los gestores de la aplicación. En algunas de las presentaciones del panel se ofrecieron datos de UBER como empresa: monto aproximado de capital, formas de organización, relaciones laborales, estrategias fiscales, etc. y en el debate se la calificó como empresa extractivista (por la condición de “tomar” parte del mercado de viajes de las diferentes ciudades a escala planetaria, cobrando comisión por ello). Tanto la presentación de Andrés Borthagaray como la de Luis Fernández aportaron información significativa sobre la empresa.

## **Sobre el papel de la regulación**

Los aspectos regulatorios fueron considerados como centrales a la hora de analizar la aplicación de nuevas tecnologías a los servicios de transporte y de normar las actividades de empresas como UBER. La presentación de Julio Rearte proporcionó una información de base para comprender las condiciones regulatorias y los vacíos actuales, a partir del caso de los taxis. Andrés Borthagaray brindó

información sobre experiencias internacionales de regulación, así como sobre las respuestas de la compañía frente a cada caso en particular, incluido el retiro del mercado cuando las condiciones regulatorias se tornan más estrictas. En el debate hubo consenso sobre la responsabilidad indelegable del Estado para regular estas actividades y se señaló que, pese a no haber regulaciones específicas, hay normas generales para las empresas extranjeras que actúan en el territorio nacional, que deberían ser de cumplimiento obligatorio. Se señaló la dificultad de instrumentar regulaciones y reglamentaciones surgidas y aplicables en territorios determinados, nacionales o locales, para actividades que, como UBER, se presentan como ajenas a estos ámbitos. La situación es aplicable a otras muchas vinculadas con el uso de plataformas de internet, que implican pagos offshore, que generan una nueva fuente de trabajo offshore, y que llevan a otra escala la regulación. Esta nueva complejidad de la regulación se plantea como un aspecto a considerar al comprometer la capacidad regulatoria del Estado frente a este u otros servicios. Se plantea como un desafío ver a las olas tecnológicas como parte de un proceso histórico en el territorio, y hoy por hoy, ver cómo abordar lo “internacional” desde lo local, llevado a los servicios de transporte. Se sostuvo que la aparición de UBER tiene que verse como una oportunidad para pensar de manera innovadora la regulación de los servicios de transporte, atendiendo a la incorporación de todas aquellas mejoras que eleven la calidad de estos servicios y mejoren el precio, promoviendo un espiral virtuoso en la revisión de la regulación.

### **Los distintos puntos de vista**

Se reconoció una diversidad de actores con intereses variados y, en muchas ocasiones, contrapuestos. Varios participantes del debate señalaron la necesidad de considerar el punto de vista de los consumidores, analizar sus necesidades y las ventajas de estas aplicaciones para entender mejor por qué UBER se vuelve rápidamente una aplicación masiva. Pero también se trajo la voz de los trabajadores taxistas, claramente preocupados por los efectos que esto podría producir y, nuevamente, se citaron experiencias de otras ciudades latinoamericanas, donde los efectos sobre los ingresos y las condiciones de trabajo han resultado claramente negativos. Un grupo de participantes del debate remarcó, además, la necesidad de confrontar las ventajas percibidas individualmente con los efectos sociales más integrales. La relación conflictiva entre las propuestas centradas en el uso del automóvil particular como la de UBER y los lineamientos respecto de la planificación urbana y del transporte definidos por la ciudad, quedó mencionada pero sin un tratamiento en detalle.

### **Sobre los modelos de transporte**

Tanto en las presentaciones como en el debate se hizo notar que la plataforma sobre la cual se asienta UBER potencia el uso del auto particular. Pero también se señaló que el taxi se basa en el mismo principio, con algunas evidentes ineficiencias en su funcionamiento cotidiano (como la circulación sin pasajeros que consume combustible, complica la congestión del tránsito y genera externalidades am-

bientales negativas). Se remarcó en el debate la necesidad de considerar de forma más amplia los modelos de transporte, pero también precisar mejor las necesidades de movilidad en diferentes contextos socio territoriales metropolitanos, ya que no son lo mismo las áreas densas y bien consolidadas que los barrios periféricos, con serios problemas de accesibilidad y en los que reside población más vulnerable. Aun cuando no se profundizó, quedó señalada la diferencia entre aquellas propuestas comerciales y aplicaciones dirigidas exclusivamente a los viajes en taxi como Easy o Safer Taxi, de la propuesta de UBER dirigida al transporte y la movilidad urbana en general.

## **La necesidad y disponibilidad de información**

Se destacó, de manera reiterada, la urgencia para generar y poner en disponibilidad información actualizada y relevante, no solo sobre la prestación de los servicios, sino también sobre las necesidades de movilidad, que sirva para el mejor conocimiento de los problemas y para una toma de decisiones más cabal. Varios participantes dieron ejemplos de los aspectos que adolecen de falta o déficits de información sistemática, confiable y actualizada, que resultan vitales a la hora de planificar la regulación de los servicios de transporte. Luis Fernández planteó la demanda de estudios de costos del taxi. Julio Rearte planteó que no se conocen actualmente cuántos pasajeros viajan en radio taxi y cuántos en taxis comunes. No hay registro de esta información por parte de las autoridades que regulan el servicio. De manera general también se planteó la necesidad de prever el registro y la disponibilidad de la información generada a partir de la creciente difusión y uso de las nuevas tecnologías en estos medios. En tal sentido, uno de los expositores (Augusto Clement) citó algunas iniciativas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para recoger, de manera automática, mediante la utilización de sensores, datos sobre el funcionamiento de ciertos servicios, (estado de los desagües pluviales, estacionamiento de bicicletas, basura acumulada en los contenedores, etc.) También se mencionó la posibilidad de solicitar a UBER la información generada sobre sus viajes, como una información útil para diagramar servicios, en particular aquellos de la primera o última milla, que podrían ayudar a que el transporte público funcione en tiempo real. Estos ejemplos dan cuenta de la posibilidad de solicitar información a las empresas o de un desarrollo propio de nuevas tecnologías específicas, que podrían mejorar sustancialmente la prestación de los servicios de transporte público. En caso de ser aceptada la actuación de UBER, se planteó la posibilidad de registrar comparativamente las diferentes formas de regulación de UBER a nivel nacional, y de auditar la facturación mediante las transferencias bancarias a los conductores. En el caso de los servicios de taxis, el desarrollo de una aplicación única para el sector permitiría acortar distancia entre sus modalidades de funcionamiento y las de UBER (desde el punto de vista de la tecnología), sin modificar las actuales formas organizativas de producción del servicio.





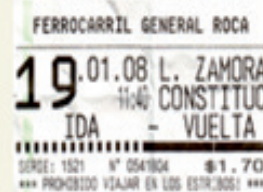
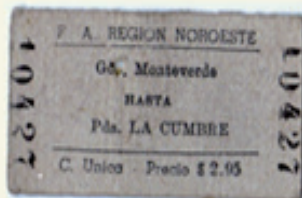
De izq a der: Augusto Clement (Ministerio de Modernización GCBA), Luis Fernández (Asociación Taxistas de Capital Federal), Andrés Borthagaray (Instituto Ciudad en Movimiento América Latina) y Julio Rearte (PIUBAT)



# Taller participativo Subsidios al transporte

Exponen:

Rómulo Orrico (UFRJ)  
 Eduardo Parodi (PIUBAT)  
 Carme Miralles (UAB)  
 Marcelo Gonzalez (AAETA)



18 de noviembre  
 9.30-13.30 hs  
 ARENALES 1371



PIUBAT

Programa interdisciplinario  
 de la UBA sobre Transporte

Inscripción: [piuba.transporte@gmail.com](mailto:piuba.transporte@gmail.com)



## 5. Taller III: “Subsidios al Transporte”

### 5.1. Objetivos, presentación y preguntas orientadoras

#### Objetivos:

- Generar un espacio para practicar el diálogo organizado, orientado a la búsqueda de puntos comunes en torno a las visiones sobre un problema relevante de la agenda pública.
- Debatir sobre las políticas asociadas con los subsidios, las formas de implementación, sus implicancias y consecuencias, tanto para los usuarios como para el funcionamiento de los sistemas de transporte.
- Elaborar un documento de divulgación a partir de la identificación de los puntos comunes, alternativas y propuestas que surjan del debate en el taller.

#### Presentación

El taller da continuidad a una modalidad de debate participativo que tiene como antecedentes el atelier sobre la Autopista Ribereña, organizado en septiembre de 2014 por el Programa Transporte y Territorio, y que continuara este año con los talleres sobre “Ferrocarriles de Carga para el Norte Argentino” y “Nuevas tecnologías, nuevos servicios-UBER en el horizonte”, realizados en mayo y agosto de este año.

Los subsidios son un tema central en la agenda actual, tanto de la política nacional como de las políticas sectoriales de transporte en el mundo entero, sean de países en desarrollo o desarrollados.

En líneas generales hay acuerdo en que los subsidios son una política, que busca reducir costos o complementar ingresos de los consumidores o productores de un bien o servicio. Pero más allá de esta definición, la discusión sobre los subsidios involucra cuestiones profundas, que finalmente ponen en cuestión un modelo de estado, apuntando a su intervención en la economía. En la arena de la discusión perduran interrogantes a lo largo del tiempo: si el Estado debe hacer por sí o delegar en terceros, si su autonomía y capacidad de control es suficiente para hacerlo, si el mercado y las empresas privadas son mejores para la asignación de los recursos públicos, si los servicios públicos pueden ser sometidos a criterios de eficiencia económica. La equidad y la eficiencia son, pues, cuestiones que acompañan como telón de fondo a la discusión sobre subsidios.

En el sector transporte, las políticas de las últimas décadas muestran cambios de tendencias profundos, y a la vez, acelerados. Aunque con variaciones conforme a las particularidades de los distintos modos de transporte, tanto a nivel nacional como mundial se observa hasta los años '80 una tendencia a incrementar los subsidios al transporte, en los '90 una a reducirlos, y en los 2000 nuevamente una tendencia progresiva al alza. La magnitud y el pronóstico de esta tendencia es tal, que hoy en América Latina participa con un peso central en los cuestionamientos a un modelo de estado "intervencionista", a pesar de que se atraviesa un contexto macroeconómico más favorable que aquel que alimentó la misma discusión en los años '80.

El caso argentino tiene especificidades, entre ellas, el haber pasado de ser un caso destacado internacionalmente por tener modos históricamente sin subvención (como el autotransporte) a serlo por tener una subvención generalizada y con una suba exponencial durante la década del 2000. A partir de 2012 ésta se desacelera e incluso disminuye el monto total de subvención respecto al pico del 2011, pero su peso en el gasto público es aún considerable sin que medien claras mejoras en la calidad de los servicios.

En paralelo, la situación es acompañada por rasgos típicos de la política sectorial: problemas de información y problemas de organización normativa e institucional. La agregación de la información disponible dificulta calcular el monto de las subvenciones o conocer su distribución geográfica conforme a los servicios prestados. La maraña de resoluciones, fondos, organismos, etc. hace difícil componer un mapa institucional para diagnosticar qué subsidios existen y cómo operan. No hay información sobre costos operativos y en algunos casos tampoco sobre tarifas, o es difícil componer esta información a nivel nacional, aspectos ambos elementales para completar un panorama que permita diagnosticar o evaluar la política de subvención.

Sobre este panorama operan las discusiones de fondo que se señalan al comienzo de estas líneas, y que orientan las acciones presentes, acciones complejas que se enmarcan en un contexto sensible de inflación y suba generalizada de tarifas de servicios públicos, con repercusiones sobre los salarios y el poder adquisitivo.

Ciertos ejes de cuestionamiento están presentes en la opinión pública nacional: si el transporte en el mundo está subsidiado, si es mejor el subsidio a la oferta o a la demanda, si es oportuno subsidiar atento a objetivos ambientales, que buscan principalmente reducir el uso del auto y las emisiones, y a objetivos sociales, que buscan principalmente reducir la pobreza.

Seguidamente ampliamos la lista de interrogantes, atentos a enriquecer la reflexión con los aportes del

taller, que en esta oportunidad singular contará con los aportes de dos especialistas internacionales, que ofrecerán un panorama de la situación en Brasil y en España.

### **Preguntas orientadoras**

¿Cuáles son las modalidades de subvención que mejor cumplen con los objetivos de eficiencia y equidad?

¿Cuáles son los mecanismos puestos en discusión o en práctica internacionalmente para reducir los costos operativos del transporte?

¿Qué tipo de incentivos se pueden implementar para que los prestadores o proveedores de transporte mejoren la calidad y cantidad del servicio ofrecido?

¿Qué tipo de indicadores hay o podemos poner en marcha para monitorear las políticas de subvención?

¿Qué rentabilidad tienen que tener las empresas de transporte público?

¿Cuál es la relación o el balance a esperar entre el costo fiscal y la transferencia social de beneficios de estas políticas?

¿Cómo gestionar el “target” de los destinatarios de subsidios? ¿Por ingresos? ¿Por provincia, municipio o lugares de residencia? ¿Por grupos sociales (enfermos crónicos, desempleados, jubilados, estudiantes, jefas de hogar, embarazadas)? ¿Cómo integrar las políticas sociales?

¿Cuáles son las opciones más razonables de servicios de transporte público para un país con déficits crónicos de cobertura, tanto territorial como social?

## **5.2. Expositores en la mesa redonda**

- Eduardo Parodi (Subsecretario de Planificación de Transporte Interurbano e Internacional de Pasajeros del Ministerio de Transporte - PIUBAT)

- Marcelo Gonzalez (Asociación Argentina de Empresarios de Transporte Automotor)

- Rómulo Orrico Filho ((Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia COPPE - Universidad Federal de Rio de Janeiro - Brasil)

- Carme Miralles (Universidad Autónoma de Barcelona - España)

Moderadora: Verónica Ocvirk (Página12, Le Monde Diplomatique)

### **5.3. Consensos y puntos en común**

#### **Las distintas miradas sobre los subsidios**

Los exponentes ofrecieron distintas perspectivas sobre el tema de los subsidios. En la presentación de Parodi fueron definidos como “transferencias de la administración pública hacia consumidores o empresas” con el propósito de facilitar el acceso e impulsar el desarrollo de los sectores productivos. Desde esta perspectiva, las preguntas claves para analizar la cuestión subsidios fueron: ¿Por qué debería ser subsidiado el transporte? ¿Con qué montos? ¿Cómo debería ser asignado el subsidio?

Gonzalvez, por su parte, definió los subsidios como “la compensación entre el costo técnico del viaje y lo abonado por los usuarios”, en una matriz similar a la presentada por Parodi. Se refirió a que los subsidios pueden diferenciarse según se apliquen a la oferta, para reducir el costo de los operadores, o a la demanda, adaptándolos a las necesidades de grupos específicos. El transporte urbano de Buenos Aires en los últimos años ha visto incrementada la participación del subsidio a la demanda. En todo caso, un aspecto crítico es su sostenibilidad en el tiempo.

Carme Miralles planteó, a su turno, un punto de vista disruptivo y relevante, al sostener que no tiene sentido hablar de déficit en el sector transporte (con todo lo que ello implica sobre la manera “contable” de mirar el problema), cuando se trata en realidad de una inversión en servicios y bienes del orden de lo colectivo.

Rómulo Orrico también introdujo una diferenciación que obliga a repensar todo el esquema: distinguir entre una mirada tradicional y una mirada solidaria en relación con el financiamiento del transporte y con el subsidio. El enfoque tradicional está basado en el principio de que pagan los que usan y el subsidio queda restringido a los más necesitados. El enfoque solidario se apoya en la idea de distribución social, según la cual pagan todos los que se benefician de la disponibilidad de un sistema de transporte público de buena calidad y equitativo (usuarios directos, empresarios, comerciantes, propie-



tarios inmobiliarios e inclusive usuarios de modos individuales), en la medida en que se benefician y respetando la capacidad de pago.

Las exposiciones coincidieron, desde diferentes enfoques, con respecto a que un propósito presente en las políticas que dan forma a los subsidios es el facilitar el acceso a los servicios de transporte urbano. También se pudo identificar en los diferentes enfoques acerca de los subsidios un gradiente que va desde lo local y lo sectorial hacia lo metropolitano y lo urbano en sentido más general.

### **¿Quién recibe los subsidios y para qué?**

En las presentaciones se identificaron dos grandes grupos receptores de los subsidios: los actores por el lado de la oferta y por el lado de la demanda.

Atinente a los actores de la producción de los servicios de transporte -las empresas prestatarias-, se recogieron las siguientes cuestiones:

-¿qué niveles de servicios se proveen con los subsidios que se reciben?

-¿qué niveles de rentabilidad tienen las empresas que reciben los subsidios?

-¿qué sentido tiene subsidiar a modos que compiten entre sí?

Una importante distinción que hicieron los presentadores en relación con la rentabilidad empresarial es si se trata de operadores públicos o privados, y también si esa rentabilidad es analizada en el marco de un sistema de control tarifario o en un sistema de mercado, aspecto destacado particularmente por Orrico.

En lo relativo a los subsidios a modos que compiten entre sí, Parodi situó el caso concreto de tres modos subsidiados para cubrir un mismo corredor: los servicios interurbanos de pasajeros por automotor, los ferrocarriles interurbanos y el transporte aéreo.

Respecto de los actores del lado de la demanda, los expositores señalaron un amplio espectro que va desde el subsidio generalizado a la identificación precisa de grupos vulnerables o más necesitados. Destaca en tal sentido el mencionado el aporte de Orrico en cuanto a no considerar sólo a los usuarios del sistema de transporte como receptores de subsidios.

## **El juego de la eficiencia y la equidad**

En todas las intervenciones se hizo explícita la relación entre la política de subsidios, la equidad social y la eficiencia en la prestación de los servicios.

Una de las principales áreas sobre la que impactan los subsidios es la equidad social, al favorecer el acceso a servicios y oportunidades sociales y laborales a grupos vulnerables cuya movilidad se quiere garantizar.

Desde el punto de vista de la producción de los servicios, los subsidios seguramente podrían estar actuando sobre la reducción de los tiempos de viaje, la menor contaminación del sistema y la disminución de accidentes. Estos beneficios se dan a través de la mejora en las condiciones de prestación de los servicios de transporte público, que se vuelve más competitivo frente a los modos individuales.

Otros aspectos claves que también fueron señalados son: la cobertura espacial y temporal de los servicios, la potencial combinación de líneas rentables con no rentables, la relación entre costos de operación y calidad y la diferenciación espacial de la calidad de los servicios. Justamente, algunas de las preguntas de los asistentes se orientaron en esta dirección.

## **Los datos y la información**

Eduardo Parodi brindó una minuciosa descripción de la génesis del actual sistema de subsidios al transporte en la Argentina, diferenciando la situación según los modos y ofreciendo datos actualizados sobre los montos otorgados.

Gonzalvez mostró datos sobre el costo de operación y las fuentes de financiamiento del transporte urbano en Buenos Aires, comparándolos con los de diversas ciudades europeas, como Madrid, Barcelona, Amsterdam, Bruselas, París y Berlín. De acuerdo con dicha información, el costo de operación en Buenos Aires resulta ser sensiblemente menor. En cambio, la participación del subsidio como porcentaje del financiamiento es relativamente parecida al de esas ciudades europeas. En diversas intervenciones se hizo hincapié en la desigual calidad de los servicios entre las ciudades analizadas y Buenos Aires.

Por otra parte, esta disponibilidad de información contrasta con la referida a otros aspectos sobre los que no se disponen de datos confiables, por ejemplo, sobre la estructura de costos de la producción del servicio y sobre los niveles de rentabilidad empresarial. En suma, el reclamo por transparencia y control social también se liga estrechamente a la disponibilidad de datos confiables y sistemáticos sobre el uso de los subsidios y el costo de las inversiones en el sistema de transporte.

## **El control integrado del sistema**

La integración fue una referencia que estuvo presente en las exposiciones mostrando diferentes alcances o significados que no necesariamente se excluyen entre sí: la integración de la oferta; la integración de la planificación, la gestión y el control; la integración del transporte y las movilidades urbanas y metropolitanas; la integración de los beneficiados y el sistema de transporte. Estas diferencias fueron proponiendo distintas dimensiones donde lo particular y/o lo sectorial se va redefiniendo en contextos de significado más amplios.

La presentación de Carme Miralles puso énfasis en un aspecto clave como es el de la gestión integrada de todo el sistema de transporte. Esto implica miradas simultáneas y complementarias entre los servicios de los distintos modos, la multiplicidad de operadores, la diversidad de jurisdicciones político-administrativas involucradas en una gestión metropolitana, la planificación integral del sistema y la recepción y distribución de los ingresos, remuneraciones, asignaciones de inversión y subsidios. Miralles destacó el papel fundamental de esta coordinación integral para garantizar condiciones de calidad del servicio que revertan directamente sobre la equidad socio-territorial, señalando a su vez la importancia de la integración tarifaria como inicio y catalizador del resto de las integraciones en la experiencia de Barcelona.

Dos cuestiones centrales se derivan de esta perspectiva. Por un lado, la institucionalización de esa gestión integral a través de autoridades metropolitanas. Por otro, la imperiosa necesidad de transparencia y control social, aspecto al que apuntaron algunas intervenciones del público participante en el taller.

## **Experiencias internacionales**

Los expositores extranjeros hicieron una amplia descripción de los casos de Barcelona (Carme Miralles) y de Brasil, con énfasis en Río de Janeiro (Rómulo Orrico).

La presentación de Carme Miralles detalló las características medulares del sistema de Barcelona, enfatizando cómo en un contexto de múltiples operadores y jurisdicciones político-administrativas destaca por su carácter integrado. Esa integralidad está institucionalizada a través de la acción de la Autoridad de Transporte Metropolitano, que concentra los recursos provenientes de los pagos de los usuarios y los aportes de las distintas jurisdicciones para redistribuirlos. La coordinación es clave en temas de planificación de infraestructura y servicios, calidad del servicio, sistema tarifario y monitoreo general. El sistema tiene una subvención del 50% de los costos de operación, aproximadamente. El

caso de Barcelona plantea como punto de partida la necesidad de garantizar condiciones de equidad para todos los habitantes de la región metropolitana. Revela también las posibilidades de articular un sistema complejo, con múltiples actores y jurisdicciones.

Orrico, por su parte, hizo una amplia descripción de las reglas generales y los dispositivos utilizados en la aplicación de subsidios a la operación y a la inversión, ejemplificando con casos tomados de diferentes ciudades de Brasil. Entre los debates actuales en ese país se destacan las discusiones sobre el origen de los fondos para sostener el sistema de transporte y sobre quiénes necesitan ser subsidiados, todo en el marco de una historia reciente de amplios movimientos ciudadanos que han disputado en las calles los posibles incrementos de tarifas de transporte.

En relación con las fuentes de financiamiento, Orrico explicitó algunas alternativas en debate provenientes del propio sector transporte o vinculadas con el urbanismo, que toman la dinámica del proceso de urbanización como potencial fuente de ingresos para las políticas públicas (contribuciones por mejora, impuestos a la transferencia de inmuebles, operaciones urbanas consorciadas, captura de plusvalía). Presentó, además, una propuesta propia para gravar la posesión de automóviles, como fuente de recursos para mejorar la infraestructura y los servicios de transporte público y no motorizado en ciudades que superen un cierto umbral de población.

Estas ricas experiencias internacionales contribuyen a ampliar significativamente el horizonte de discusión sobre los subsidios en el sector transporte.



De izq. a der. Marcelo Gonzalez (Asociación Argentina de Empresarios de Transporte Automotor); Eduardo Parodi (PIUBAT – Ministerio de Transporte de la Nación); Rómulo Orrico Filho (Universidad Federal de Río de Janeiro); Carme Miralles (Universidad Autónoma de Barcelona).



Taller de trabajo "Subsidios al transporte"



## Anexo I: Instituciones de pertenencia de los participantes de los talleres

Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño - Universidad de Buenos Aires	Universidad Federal de Rio de Janeiro
Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires	Universidad de San Pablo (Brasil)
Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires	Instituto Superior del Profesorado “Joaquín V. González”
Facultad de Derecho - Universidad de Buenos Aires	Inst. Sup. de For. Docente y tec. N° 46 La Matanza
Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires	Escuelas de Enseñanza Media de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Facultad de Ingeniería - Universidad de Buenos Aires	Ministerio de Modernización de la Nación
Universidad Autónoma de Entre Ríos	Ministerio de Transporte de la Nación
Universidad Nacional Arturo Jauretche	ADIF SE
Universidad Nacional de General Sarmiento	Administración General de Puertos
Universidad Nacional de Quilmes	Comisión Nacional de Regulación del Transporte
Universidad Nacional de La Plata	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Universidad Nacional de Rosario	Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología de la Ciudad de Buenos Aires
Universidad Nacional de San Martín	Secretaría de Planificación Urbana – GCBA
Universidad Nacional de Tres de Febrero	Ente de la Movilidad de Rosario
Universidad Tecnológica Nacional	Senado de la Nación
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)	Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Universidad Autónoma de Barcelona	Asociación Argentina de Carreteras
	Instituto Argentino de Ferrocarriles
	Asociación Argentina de Empresarios de Transporte

Automotor

Asociación de Taxistas de Capital Federal

Asociación de Ciclistas Urbanos

CIPPEC

Instituto Ciudad en Movimiento América Latina

Usuarios Autoconvocados por los Trenes

AC&A

Ferrovías

SV y Asoc.

Taryet - Ingeniería del Transporte

Zuidwijk & Asoc.