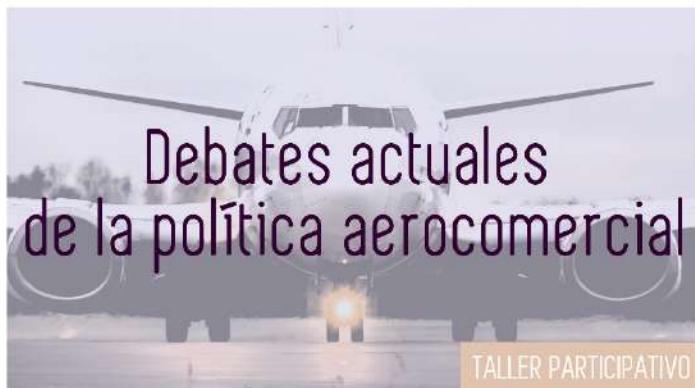


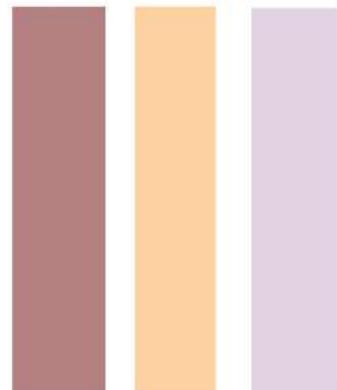


Programa interdisciplinario  
de la Universidad de Buenos Aires  
sobre Transporte

# TALLERES DE DEBATE SOBRE DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS PARA EL SECTOR TRANSPORTE



PIUBAT  
2017



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

**2017**

PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE LA UNIVERSIDAD DE  
BUENOS AIRES SOBRE TRANSPORTE

**PIUBAT**

Taller de Debate sobre diagnósticos y propuestas para el sector transporte :  
2017 / Jorge O. Blanco ... [et al.] ; dirigido por Jorge O. Blanco. - 1a ed. - Ciudad  
Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Secretaría de  
Ciencia y Técnica, 2018.  
52 p. ; 20 x 20 cm.

ISBN 978-950-29-1706-1

1. Transporte. 2. Logística. 3. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. I. Blanco, Jorge O. II. Blanco, Jorge O., dir.  
CDD 354.76



PIUBAT  
Programa interdisciplinario  
de la UBA sobre Transporte

Universidad de Buenos Aires  
Secretaría de Ciencia y Técnica

Primera impresión: mayo 2018

Gráfica Campichuelo

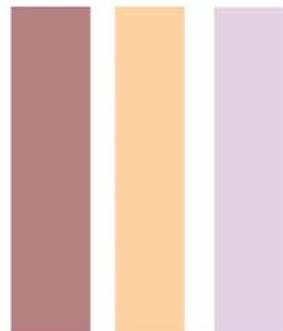


Programa interdisciplinario  
de la Universidad de Buenos Aires  
sobre Transporte

# TALLERES DE DEBATE SOBRE DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS PARA EL SECTOR TRANSPORTE



PIUBAT  
2017



# AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

## **RECTOR**

Alberto BARBIERI

## **VICERRECTOR**

Juan Pablo MAS VÉLEZ

## **SECRETARIO GENERAL**

Mariano GENOVESI

## **SECRETARIO DE CIENCIA Y TÉCNICA**

Aníbal COFONE

## **SECRETARIA DE ASUNTOS ACADÉMICOS**

María Catalina NOSIGLIA

## **SECRETARIO DE POSGRADO**

Adrián SCROCA

## **SECRETARIO DE EDUCACIÓN MEDIA**

Oscar GARCÍA

## **SECRETARIO DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA Y BIENESTAR ESTUDIANTIL**

Gustavo GALLI

## **SECRETARIO DE RELACIONES INSTITUCIONALES, CULTURA Y COMUNICACIÓN**

Paula QUATTROCCHI

## **SECRETARIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN**

César ALBORNOZ

## **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**

Marcela Edith GALLY

### **Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo**

Guillermo CABRERA

### **Facultad de Ciencias Económicas**

Ricardo PAHLEN ACUÑA

### **Facultad de Ciencias Exactas y Naturales**

Juan Carlos REBORDA

### **Facultad de Ciencias Sociales**

Carolina MERA

### **Facultad de Ciencias Veterinarias**

Alejo PÉREZ CARRERA

### **Facultad de Derecho**

Alberto BUERES

### **Facultad de Farmacia y Bioquímica**

Cristina ARRANZ

### **Facultad de Filosofía y Letras**

Graciela Alejandra MORGADE

### **Facultad de Ingeniería**

Alejandro MARTÍNEZ

### **Facultad de Medicina**

Ricardo Jorge GELPI

### **Facultad de Odontología**

Pablo Alejandro RODRÍGUEZ

### **Facultad de Psicología**

Jorge BIGLIERI

### **Ciclo Básico Común**

Jorge FERRONATO

## SECRETARIOS DE INVESTIGACIÓN

### **Facultad de Agronomía**

#### **Investigación y Posgrado**

Roberto FERNÁNDEZ ALDÚNCIN

### **Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo**

#### **Investigaciones en Ciencia y Técnica**

Rita MOLINOS

### **Facultad de Ciencias Económicas**

#### **Investigación y Doctorado**

Adrián RAMOS

### **Facultad de Ciencias Exactas y Naturales**

#### **Investigación**

Darío A. ESTRÍN

### **Facultad de Ciencias Sociales**

#### **Estudios Avanzados**

Julián REBON

### **Facultad de Ciencias Veterinarias**

#### **Ciencia y Técnica**

María Laura FISCHMAN

### **Facultad de Derecho**

#### **Investigación**

Marcelo ALEGRE

### **Facultad de Farmacia y Bioquímica**

#### **Ciencia y Técnica**

Ana María BALASZCZUK

### **Facultad de Filosofía y Letras**

#### **Investigación**

Marcelo CAMPAGNO

### **Facultad de Ingeniería**

#### **Investigación**

Luis FERNÁNDEZ LUCO

### **Facultad de Medicina**

#### **Ciencia y Técnica**

Roberto DIEZ

### **Facultad de Odontología**

#### **Ciencia y Técnica y Transferencia Tecnológica**

Juan Carlos ELVERDIN

### **Facultad de Psicología**

#### **Investigaciones**

Martín ETCHEVERS

# PIUBAT



**UBA**

Universidad de Buenos Aires

*Argentina virtus robor et studium*

Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Transporte

El presente trabajo fue financiado por la Universidad de Buenos Aires, Proyectos de Fortalecimiento y Divulgación de los Programas Interdisciplinarios, PIUBAT-D3 “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 las Mgs. Paula Senejko y Deborah Hedges, de la Dirección de Articulación Institucional e Interdisciplinaria, Secretaría de Ciencia y Técnica.

COORDINACIÓN DEL PROYECTO

Blanco, Jorge

INTEGRANTES DEL PROYECTO:

Gutiérrez, Andrea

Velázquez, Maximiliano

Pérez, Verónica

Rascován, Alejandro

RESPONSABILIDAD EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS TALLERES:

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

MODERADORAS:

Verónica Ocvirk y Andrea Gutiérrez

DOCUMENTOS DE CONVOCATORIA, RECOPIACIÓN Y SÍNTESIS DE LOS DEBATES:

Blanco, Jorge

Gutiérrez, Andrea

Kralich, Susana

Ocvirk, Verónica

Rearte, Julio



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: DEBATES ACTUALES SOBRE POLÍTICA AEROCOMERCIAL

3.1. Objetivos, presentación de la problemática y preguntas orientadoras

3.2. Expositores

3.3. Consensos y aspectos centrales del debate

---

4. TALLER II: EL SUBTE DE BUENOS AIRES ANTE EL FIN DE LA CONCESIÓN Y LOS ACUERDOS DE OPERACIÓN. BALANCE DE RESULTADOS Y ALTERNATIVAS DE GESTIÓN.

4.1. Objetivos, presentación de la problemática y preguntas orientadoras

4.2. Expositores

4.3. Consensos y aspectos centrales del debate

---

5. TALLER III: LOGÍSTICA EN ARGENTINA: AGENDA DE PROBLEMAS Y PROPUESTAS

5.1. Objetivos, presentación de la problemática y preguntas orientadoras

5.2. Expositores

5.3. Consensos y aspectos centrales del debate

---

ANEXO I: INSTITUCIONES DE PERTENENCIA DE LOS PARTICIPANTES DE LOS TALLERES

## 1. EL PIUBAT Y LOS PROYECTOS DE FORTALECIMIENTO Y DIVULGACIÓN

En el 2012 se creó el Programa Interdisciplinario de la UBA sobre Transporte (PIUBAT) por iniciativa de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad. Tuvo como antecedente al manifiesto “Carta de Buenos Aires” (2009) donde se explicitó la necesidad y el compromiso hacia una cooperación participativa e interdisciplinaria para abordar temáticas de movilidad y transporte.

Hace más de 6 años el PIUBAT desarrolla líneas de investigación que promueven una mayor eficacia, eficiencia, equidad y sustentabilidad a los sistemas de transporte, al mismo tiempo que propicia actividades de vinculación con actores sociales pertinentes e instituciones claves<sup>1</sup>. Al igual que los demás Programas Interdisciplinarios de la UBA (PIUBAS)<sup>2</sup>, el PIUBAT busca el acercamiento de la universidad con su entorno y, especialmente, la reflexión acerca de la relación con la política.

A estas líneas se agrega, además, la financiación de proyectos de fortalecimiento y divulgación para los PIUBAS a partir del 2016, 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.

Con el primer financiamiento a proyectos de este tipo, el PIUBAT logró publicar el libro *Transporte urbano e interurbano en la Argentina. Aportes desde la investigación* (Buenos Aires: Eudeba, 2017), donde se reunieron contribuciones de más de quince autores de distintas disciplinas, así como también articular el ciclo de talleres que precede a los aquí compilados y reseñados. Este ciclo posibilitó tres encuentros: “Ferrocarriles

---

<sup>1</sup> Se puede mencionar, por ejemplo, el libro que fue resultado de la articulación del PIUBAT con RUTARG: *Manual sobre metodologías de estudio aplicables a la planificación y gestión del transporte y la movilidad. Recomendaciones sobre el uso de herramientas cuali-cuantitativas de base territorial* (Buenos Aires: EUDEBA, 2017).

<sup>2</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).

de carga para el Norte Argentino. Aportes desde la UBA”; “Nuevas tecnologías, nuevos servicios. UBER en el horizonte” y “Subsidios al transporte”. Paralelamente, se continuó con el armado de la página web del Programa, que sirve como plataforma de difusión de las actividades realizadas.

Con el siguiente proyecto, cuyos resultados se plasman en esta publicación, se continuó con la producción de materiales de divulgación y con los espacios de talleres participativos, tal como se describe en las páginas siguientes.

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.

María Paula Senejko y Deborah Hedges  
Dirección de Articulación Institucional  
e Interdisciplinaria  
SECYT-UBA

## 2. LOS TALLERES DE DEBATE SOBRE DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS PARA EL SECTOR TRANSPORTE

Durante 2017 se desarrollaron dos proyectos dirigidos a la difusión de las actividades del PIUBAT. Uno de esos proyectos consistió en la producción de una serie de videos destinados a promover la problematización y difusión de los principales desafíos que hoy enfrenta la Argentina en los múltiples aspectos que involucran la movilidad de bienes y personas. En ese marco se han generado 4 productos audiovisuales sobre los siguientes temas: “¿Qué hacemos con el ferrocarril de cargas?”. “Género y transporte”, “Transporte y accesibilidad. El caso de la estación Sol y Verde” y “¿Subte o Metrobús?”.

El segundo de los proyectos de divulgación se propuso desarrollar una serie de talleres participativos, cuyos resultados se presentan en esta publicación. Los talleres representan una continuación de la serie de actividades similares desarrollada durante 2016 y que registra como primer antecedente, en el marco de la UBA, 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 2017 se realizaron tres talleres cuyos temas se detallan a continuación:

“Debates Actuales sobre Política Aerocomercial”, realizado el 28 de junio de 2017, en el Centro Cultural Paco Urondo de la Facultad de Filosofía y Letras UBA.

“El subte de Buenos Aires ante el fin de la concesión y los acuerdos de operación. Balance de resultados y alternativas de gestión”, que tuvo lugar el 20 de septiembre de 2017, en el Centro Cultural Paco Urondo de la Facultad de Filosofía y Letras UBA.

“Logística en Argentina: Agenda de problemas y propuestas”, desarrollado el 14 de marzo de 2018, 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 logística, junto con temas de la agenda de la actualidad, como el caso de las políticas aerocomerciales - ante la autorización de las empresas *low cost*-, o la discusión sobre la concesión del subte -ante la necesidad de redefinir el esquema de gestión de ese modo. Tal es la actualidad de estos temas que se han producido decisiones políticas y cambios en el breve lapso que media entre la realización de los talleres y la elaboración de esta publicación recogiendo los debates allí desarrollados.

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, así como la propuesta de nuevos elementos para la formulación e implementación de políticas públicas en ese campo.

Los talleres facilitan la circulación de la producción de los distintos equipos de investigación de la UBA integrantes del programa, en torno a temas que en el campo del transporte se han convertido en verdaderos problemas, 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 que redundan en la construcción de conocimientos de mayor rigor, alcance e impacto social. En este sentido, los talleres se convirtieron en un espacio de voces múltiples, contribuyendo a la construcción de un cuadro complejo de los

problemas abordados. Entre los panelistas y los participantes del taller se recogieron múltiples perspectivas, conocimientos y experiencias situados en ámbitos institucionales y laborales diversos, percepciones de distintos actores, en una situación de saberes compartidos.

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>). También se desarrollaron videos cortos que resumen los principales momentos de los talleres.



PIUBAT  
Programa interdisciplinario  
de la UBA sobre Transporte

SE[CYT]30°

SECRETARÍA DE CIENCIA Y TÉCNICA



# Debates actuales sobre la política aerocomercial

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

Taller Participativo - PIUBAT

### 3. TALLER I: DEBATES ACTUALES SOBRE POLÍTICA AEROCOMERCIAL

#### 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 nacional.
- Debatar proyectos y perspectivas en torno a la política aerocomercial de la Argentina.
- 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 transporte aéreo es de particular relevancia para la conectividad interna de un país como la Argentina y un factor significativo para el desarrollo económico y turístico. En los últimos meses el tema de la política aerocomercial en la Argentina está en debate, frente a una serie de nuevas propuestas, suscitando diferentes posiciones, a saber:

- Se han abierto importantes discusiones en torno a los proyectos para Aerolíneas Argentinas, tanto en lo referente a la reducción del déficit, como a la posible reestructuración de rutas y a una eventual privatización de la empresa.
- Diversas aerolíneas nacionales e internacionales han solicitado autorización para volar nuevas rutas en la escala interna, regional e internacional de largo alcance. Entre ellas, ha habido propuestas de las empresas denominadas *low cost*, que representan una modalidad particular de prestación de servicios aéreos.
- La política aerocomercial engloba diferentes subtemas, cada uno de ellos de particular relevancia, como son: la infraestructura aeroportuaria, los planes de la aerolínea de bandera y la regulación del mercado aerocomercial. Se trata de un ámbito de regulación estatal

intensiva, tanto en materia de gestión de la infraestructura, como de proyectos para la línea aérea de bandera, regulación del funcionamiento del mercado vía otorgamiento de subsidios, la habilitación de nuevas operadoras y el otorgamiento de rutas. Hay, además, importantes regulaciones en materia de seguridad y de relaciones laborales para el sector.

- El transporte aéreo se clasifica según escalas de circulación: interno al país o cabotaje, e internacional, de alcance regional en el ámbito sudamericano y de alcance global, extrarregional. Cabe señalar que las últimas dos esferas de prestación de servicios inciden de alguna manera sobre el funcionamiento de la esfera doméstica.
- La conformación de la red de rutas aéreas domésticas es parte de las estrategias para asegurar una equidad territorial mínima para los habitantes del país, toda vez que incide sobre las dinámicas de la red de centros urbanos, dada su potencialidad de crear o fortalecer centralidades nuevas o preexistentes.

### **Preguntas orientadoras**

- ¿Cuáles son los principales lineamientos de política en materia de infraestructura aeroportuaria? ¿Qué lógicas subyacen en estos lineamientos?
- ¿Qué estrategias está desarrollando Aerolíneas Argentinas? ¿Cómo pueden evaluarse estas estrategias en relación con el funcionamiento del mercado aerocomercial mundial y con las necesidades de la Argentina? ¿Cómo atender más cabalmente el objetivo de garantizar la conectividad, en un marco de búsqueda de mayor equidad territorial?
- ¿Cómo gestionar la tensión entre conectividad y rentabilidad en el mercado interno de Argentina?
- ¿Hay proyectos para impulsar la privatización de la aerolínea de bandera? ¿En qué argumentos se basan? ¿Cómo pueden evaluarse a la luz de la conflictiva experiencia privatizadora de la década de 1990?
- ¿Son necesarias nuevas rutas aéreas en el país? ¿Cuáles podrían ser los criterios para la habilitación de nuevas rutas? ¿Es conveniente preservar rutas para la empresa estatal?

- ¿Qué pueden aportar las aerolíneas *low cost* para incrementar la conectividad interna e internacional? ¿Qué consecuencias negativas pueden devenir de esas incorporaciones?
- ¿Qué efectos pueden tener estas nuevas iniciativas sobre el sistema urbano y sobre el desarrollo del turismo?

### 3.2. Expositores

- Gustavo Lipovich (Instituto de Geografía-UBA, PIUBAT);
- Marcelo Belelli (ATE – Asociación de Trabajadores del Estado – ANAC Administración Nacional de Aviación Civil);
- Hugo Perosa (Asociación del Personal Aeronáutico - APA).

Moderación a cargo de Verónica Ocvirk, periodista de Página12 y Le Monde Diplomatique.

Fueron invitados funcionarios de Aerolíneas Argentinas y de la Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E. (EANA) que, por distintas razones, se excusaron de asistir.

### 3.3. Consensos y aspectos centrales del debate

#### Los objetivos de la política aerocomercial

La necesidad de discutir abierta y pluralmente los objetivos de la política aerocomercial argentina fue una cuestión destacada, tanto en las presentaciones como en el debate posterior con el público asistente. Se contrastaron los objetivos propuestos en la Ley de Política Aérea (Ley 19.030) vigente, con los que propone el gobierno actual. Aún con la salvedad de la antigüedad de dicha ley, sumado a su condición de haber sido sancionada en un período dictatorial y avalada posteriormente por el Congreso democráticamente constituido-, los objetivos propuestos resultan más amplios que los actuales, además de incluir una

preocupación central por apoyar el desarrollo socioeconómico nacional. Algunos participantes señalaron la necesidad de renovar las leyes en vigencia, para poder disponer de herramientas acordes con la situación actual del transporte aéreo y del país.

En tal sentido, los objetivos del gobierno actual están concentrados en lograr el incremento de la cantidad de pasajeros, motivo por el que fueron considerados como limitados, en las discusiones que se abrieron en el taller. Asimismo, se puso en duda la capacidad de la liberalización, como estrategia para alcanzar aún este limitado objetivo, y su sostenibilidad en el largo plazo.

### **La regulación del mercado aerocomercial**

La regulación del mercado aerocomercial constituye una dimensión clave para el logro de los objetivos de la política aerocomercial y expresa concepciones políticas, al tiempo que es un instrumento para dar forma a las condiciones de desarrollo del transporte aerocomercial.

Se puso en cuestión la premisa de si la liberalización en curso es un medio apto para conseguir los objetivos propuestos, o si constituye un fin en sí mismo. Hay un acervo de experiencias pasadas, tanto en la Argentina como en otros países y contextos, que muestran que la liberalización ha conducido, en el mediano y largo plazo, a una concentración del mercado, con efectos negativos sobre los nodos del sistema y la conectividad. En tal sentido se alertó sobre los potenciales efectos y posibles impactos, que la apertura en curso tendría sobre las aerolíneas estatales -hacia un previsible proceso de concentración del mercado en manos de empresas privadas.

## Los efectos de las aerolíneas *low cost*

Buena parte de las presentaciones y del debate posterior se centró en la caracterización de las aerolíneas *low cost* y en los posibles efectos de su accionar en la Argentina. Se remarcó la importancia de las aerolíneas *low cost* como constitutivas del período actual de la aviación comercial, pero no hubo consenso en una caracterización unívoca del accionar de este tipo de empresa. Algunos de los participantes enfatizaron sus limitados efectos sobre el empleo, la calidad de los servicios y aún sobre los precios de los billetes, que suelen ser muy variables dentro de cada vuelo y sujetos a condiciones restrictivas. Es interesante señalar al respecto el cálculo que, al sumar eventualmente los costos adicionales de servicios eliminados o modificados respecto de los tradicionalmente ofrecidos, las tarifas de los *low cost* terminan resultando en grado variable, mayores a las publicitadas. Otros participantes señalaron el menor precio de los pasajes como un beneficio valioso para los usuarios, que permitiría ampliar el mercado de viajes.

Otros aspectos puestos en discusión fueron: la sostenibilidad del modelo *low cost* desde el punto de vista de la seguridad y, para el actual proceso argentino, los conflictos de intereses que colman de irregularidades la aceptación de las propuestas para el otorgamiento de rutas. La escasa solvencia, seriedad y garantía de las presentaciones de las nuevas aerolíneas, demostradas hasta el momento, abren numerosas dudas sobre la legitimidad y viabilidad del proceso.

Por último, se plantearon interrogantes a partir de la experiencia existente en el funcionamiento de aerolíneas *low cost* en los principales mercados del mundo. Se señaló que los mismos no resultan homologables al caso argentino, en virtud de su muy diferente organización territorial, sus más elevados niveles de ingresos y su demanda territorializada notablemente más densa y mejor distribuida.

## **El Sistema Nacional de Aeropuertos**

Un punto recurrente del debate fue la preocupación por una visión integrada del Sistema Nacional de Aeropuertos. La misma implica estrategias para el sistema en su conjunto, evitando una diferenciación del estado de servicio y actualización de infraestructura que distinga aeropuertos rentables de los no rentables. Los subsidios cruzados y una mirada comprensiva y estratégica sobre las inversiones pueden contribuir a mantener un sistema actualizado en un país como la Argentina.

En otra escala, hubo distintas intervenciones que abordaron la cuestión del sistema de aeropuertos de Buenos Aires y su papel en la política aerocomercial. Por ejemplo, a través de la distribución de vuelos de cabotaje y regionales entre Aeroparque y Ezeiza, o las acciones para mejorar las condiciones operativas de Aeroparque. La posibilidad de uso de El Palomar para operaciones comerciales, básica para la operación de alguna de las líneas *low cost*, también fue discutida, identificándose múltiples restricciones. Por último, se explicitaron también proyectos para ese aeropuerto que, no obstante, requerirían de acciones concretas para gozar de credibilidad.

## **Las condiciones de seguridad**

Algunos participantes y expositores resaltaron la importancia de la gestión del tránsito aéreo en todo el sistema aeroportuario, identificando debilidades y alertas diversas, tanto en el equipamiento como en los servicios de seguridad. Dichas situaciones de alerta revierten sobre el objetivo de ampliar la cantidad de pasajeros sin una estrategia paralela que mejore las condiciones de seguridad actuales.

Siguiendo a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), se puede afirmar que los objetivos económicos son tan relevantes como los de seguridad. El sistema de seguridad involucra responsabilidades múltiples, de parte de distintos actores, pero con un rol central indelegable del Estado. Se explicó que la seguridad se compone de dos dimensiones, una normativa y otra gestionada. La normativa remite al cumplimiento del conjunto de pautas que regulan el funcionamiento de las empresas de transporte aéreo, pasibles de control y de sanción. La dimensión gestionada responde a un conjunto de acciones desplegadas por las propias empresas para incrementar la seguridad, por ejemplo, a través de la capacitación del personal. Se destacaron al respecto los notables avances logrados en materia de seguridad por Aerolíneas Argentinas desde su reestatización, a la vez que se abrieron interrogantes sobre la posible afectación de las condiciones de seguridad, tras la inserción del modelo *low cost*.

### **Las redes y el territorio**

La dimensión territorial de la política aerocomercial fue otro de los focos de atención. Su consideración implica pensar en la integración territorial y en la conectividad como componentes fundamentales de la política aerocomercial, particularmente en un país como la Argentina, donde es significativa la fuerte concentración de población y recursos en determinadas ciudades y regiones. Asimismo, implica considerar la potencialidad del transporte aéreo como un factor relevante de los procesos de desarrollo territorial.

Como parte constitutiva del territorio, se analizaron las redes actuales de transporte aéreo y las solicitadas por las aerolíneas *low cost*, unas y otras expuestas en los mapas que se exhibieron en el taller. Se subrayó el proceso de diversificación que está atravesando la red de cabotaje durante los últimos años. Se señaló la alta superposición de la red solicitada por las nuevas aerolíneas con las rutas más rentables de Aerolíneas Argentinas, lo que implica una fuerte competencia sobre esas rutas, y la incertidumbre sobre la efectiva prestación de servicios por

parte de las *low cost* en las rutas menos rentables. En suma, poco de novedoso ofrecerían las *low cost*, con la excepción de la aerolínea regional American Jet.

Se planteó la necesidad de especificar con precisión el papel asignado a LADE o a otras líneas de fomento, para garantizar la conectividad en áreas críticas de la Argentina, especialmente en Patagonia.

En la escala regional también se llamó la atención sobre la contradictoria integración de diversas ciudades del país en redes internacionales regionales, ya que -al tiempo que se mejora su conectividad- se reduce la centralidad de Buenos Aires a nivel sudamericano y se restan pasajeros a Aerolíneas Argentinas.

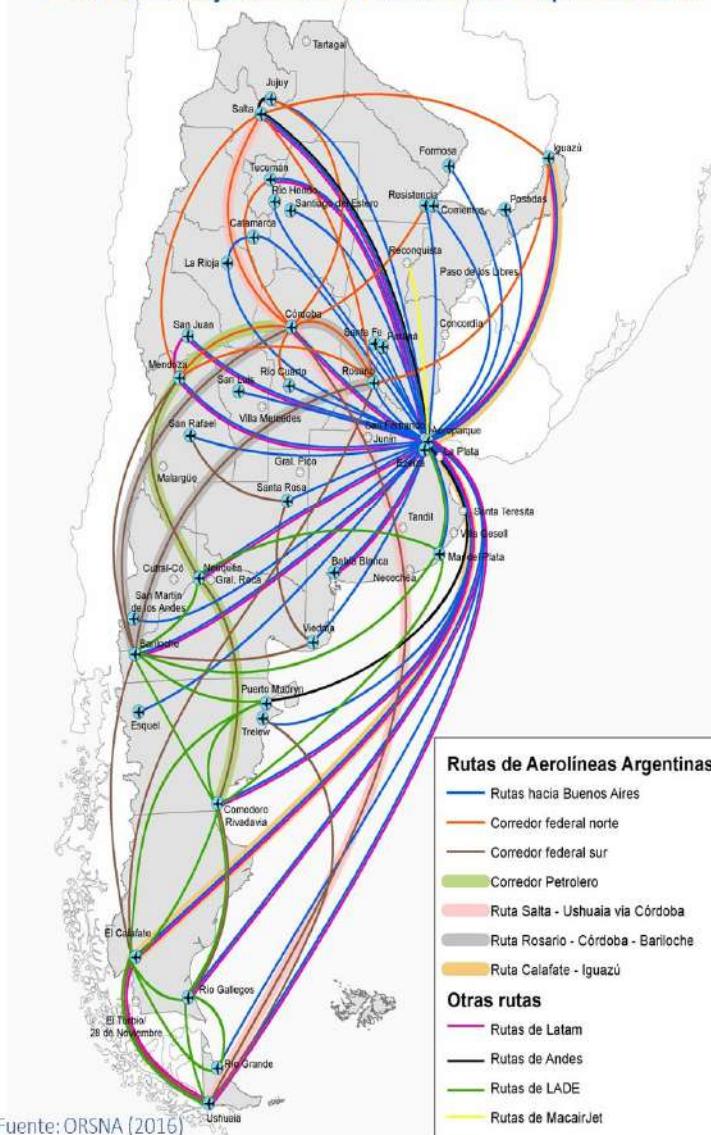
Mapas elaborados por el CETAM – FADU-UBA y exhibidos en el taller

- Rutas de cabotaje del Sistema Nacional de Aeropuertos - Julio 2016
- Rutas de cabotaje del Sistema Nacional de Aeropuertos - Frecuencias Julio 2016
- Rutas de cabotaje autorizadas por la Administración Nacional de Aviación Civil ANAC – Febrero 2017

# TALLER PARTICIPATIVO PIUBAT

## “DEBATES ACTUALES SOBRE LA POLITICA AEROCOMERCIAL”

Rutas de cabotaje del Sistema Nacional de Aeropuertos - 2016

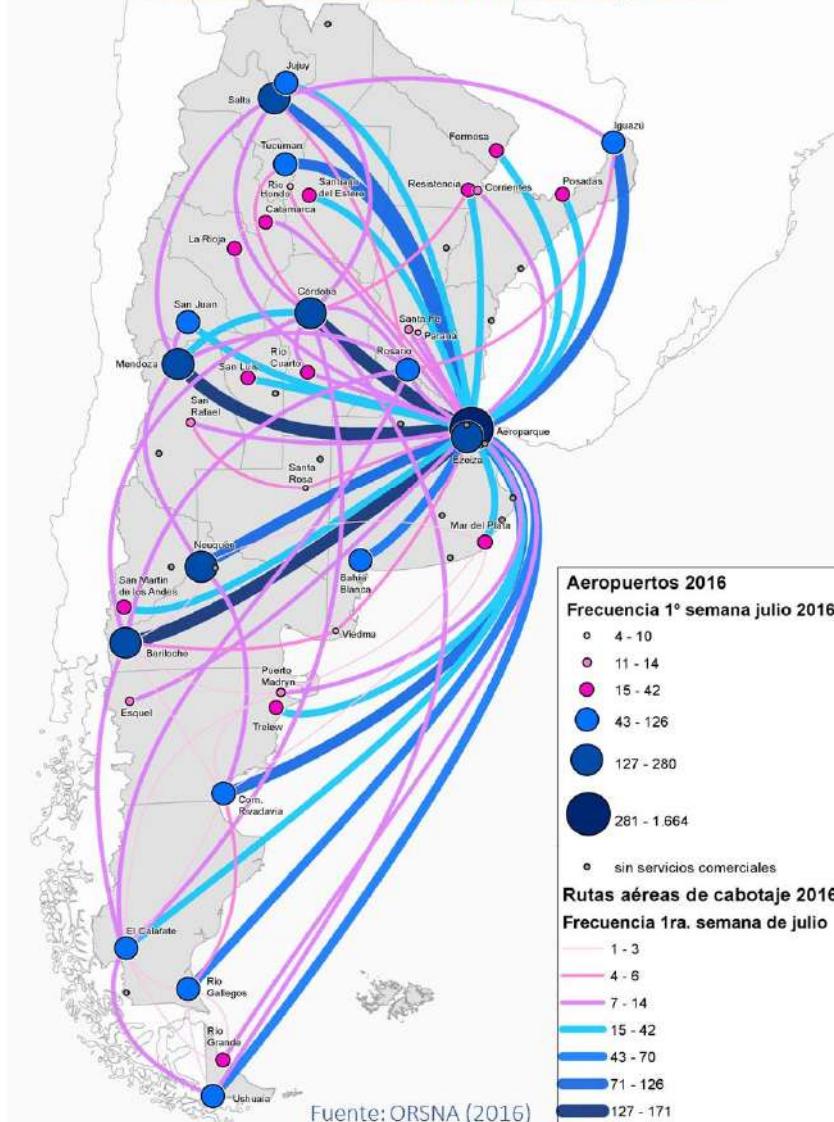


Fuente: ORSNA (2016)

# TALLER PARTICIPATIVO PIUBAT

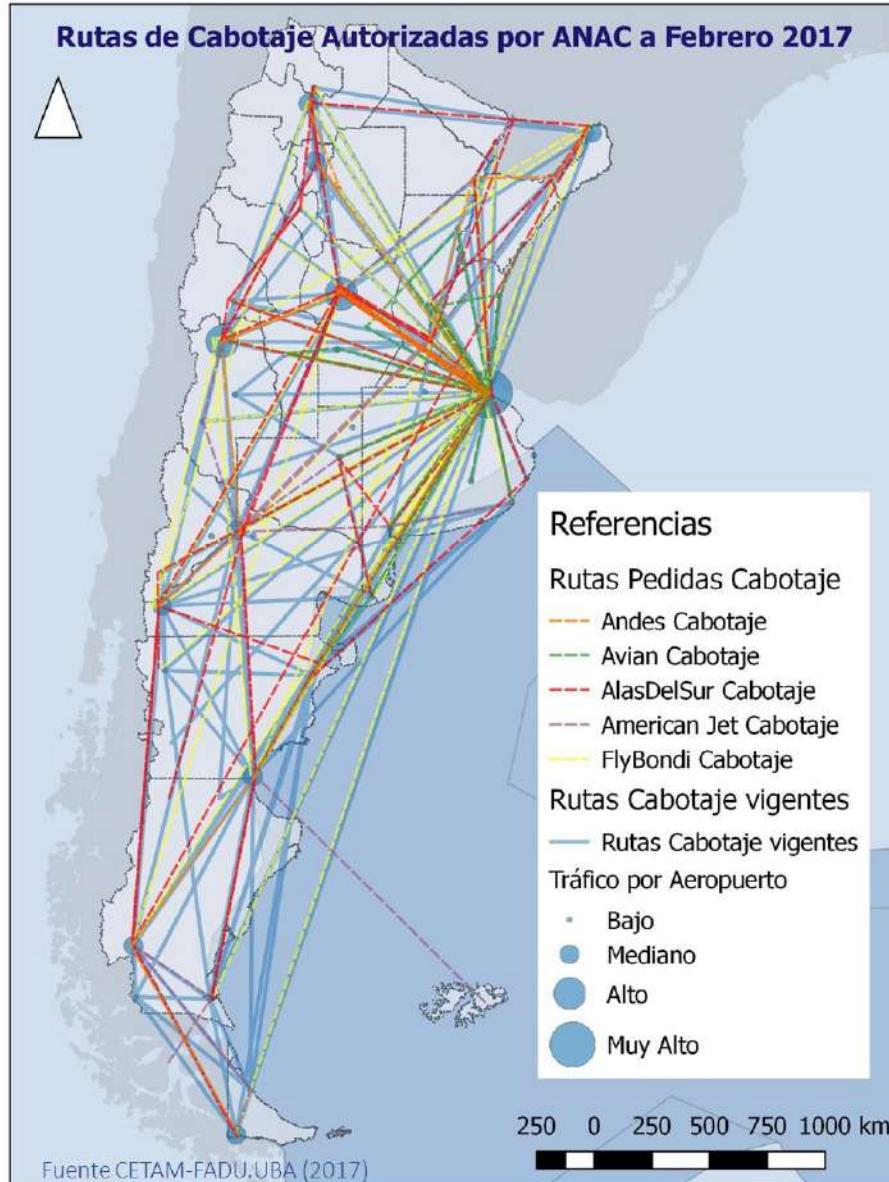
## “DEBATES ACTUALES SOBRE LA POLITICA AEROCOMERCIAL”

Rutas de cabotaje del Sistema Nacional de Aeropuertos - 2016  
frecuencias semanal correspondiente a la 1ra. semana de julio de 2016



# TALLER PARTICIPATIVO PIUBAT

## “DEBATES ACTUALES SOBRE LA POLITICA AEROCOMERCIAL”





PIUBAT  
Programa interdisciplinario  
de la UBA sobre Transporte

SE(CYT)<sup>30°</sup>  
SECRETARÍA DE CIENCIA Y TÉCNICA



EL SUBTE DE BUENOS AIRES  
ante el fin de la concesión y los acuerdos de operación  
Balance de resultados y alternativas de gestión.

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

TALLER PARTICIPATIVO

## 4. TALLER II: EL SUBTE DE BUENOS AIRES ANTE EL FIN DE LA CONCESIÓN Y LOS ACUERDOS DE OPERACIÓN. BALANCE DE RESULTADOS Y ALTERNATIVAS DE GESTIÓN.

### 4.1. Objetivos, presentación de la problemática y preguntas orientadoras

#### Objetivos

- Generar un espacio de diálogo en la búsqueda de puntos comunes, matices y diferencias para el debate de un problema relevante de la agenda pública.
- Debatar proyectos y perspectivas en torno a las alternativas de gestión del Subterráneo de Buenos Aires.
- Elaborar un documento base de divulgación a partir de la identificación de aspectos críticos, alternativas y propuestas generados en el taller

#### Presentación

- El subte cumple un rol relevante en el sistema de transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires, aunque su tendido se restringe a la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Moviliza 1.230.000 pasajeros por día, y circula por zonas conflictivas de la ciudad, como el micro y macrocentro y los principales corredores residenciales y comerciales. La articulación modal del subte contribuye a su integración en el sistema metropolitano, compuesto por ferrocarriles en superficie y líneas de colectivos urbanos y suburbanos, incluyendo su enlace con varios corredores del Metrobús. Pero también articula con terminales de combis y chárter, legales e ilegales, con el uso del auto particular, terminales porteñas de Ecobici y bicisendas.
- El 31 de diciembre de 2017 finalizó el Acuerdo de Operación y Mantenimiento del Subterráneo de Buenos Aires que había sido firmado por representantes de Subterráneos de Buenos Aires (SBASE) y la empresa concesionaria Metrovías S.A. en 2013, prorrogado y modificado en 2016. Dicho acuerdo se gestó en el marco de la declaración de emergencia

del subterráneo establecida mediante la Ley 4472/2012, según la cual la CABA asume el servicio público del subte, y contrata de manera directa a la empresa Metrovías para la operación transitoria del servicio.

- Estas acciones tienen como antecedentes los procesos de privatización y concesiones de empresas y servicios de transporte llevados a cabo durante la década de 1990. En virtud de ellos, Metrovías viene operando el servicio de transporte en Subterráneos y Premetro desde el año 1994.
- La presente coyuntura se produce en un momento de particular importancia en tanto oportunidad para el debate de las modalidades de gestión del subterráneo. En este sentido, desde el PIUBAT se propone la conveniencia de “no naturalizar” la gestión privada. En efecto, lo permanente es la prestación del servicio, su carácter de servicio público y la responsabilidad estatal en la conducción del proceso, en tanto que las variantes de gestión pueden ser discutidas y repensadas en función de las cambiantes condiciones de contexto.
- Al mismo tiempo, se considera pertinente la oportunidad para evaluar el funcionamiento del sistema durante el lapso de gestión privada, observando y revisando la calidad de los servicios, los horarios de funcionamiento, los planes de inversión y expansión, los proyectos para el futuro y los principales desafíos.
- En cuanto a los trabajadores del subte, estos han mostrado un protagonismo muy activo, tanto en lo relativo a reivindicaciones gremiales, como en la evaluación de las condiciones de funcionamiento del servicio, constituyéndose en actores fundamentales de la operación del servicio y de su proyección futura.
- La ley 4472/2012 plantea la finalización de la situación excepcional expresada en la emergencia declarada y la continuación del servicio, optando entre la gestión a cargo del ejecutivo a través de SBASE, o de otra sociedad, y la gestión a cargo de un concesionario seleccionado mediante licitación o concurso público nacional e internacional. De forma que, aun cuando se prorrogue su vigencia, la opción está planteada en estos términos. La posibilidad de constitución de una sociedad mixta público privada no aparece enunciada, pero tampoco está explícitamente descartada.
- Se han presentado en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires seis proyectos de distintos bloques legislativos en torno a la cuestión de las modalidades de gestión del

servicio de subterráneos. El bloque oficialista propone una nueva concesión de la operación y el mantenimiento del servicio por parte de un operador seleccionado mediante licitación o concurso público nacional e internacional. Otros proyectos legislativos promueven, en cambio, la estatización del servicio con operación a cargo de una empresa estatal y con variantes en torno a la participación de trabajadores y usuarios en dicha empresa.

- A posteriori de este taller, el 25 de Octubre de 2017, se giró al recinto de la Legislatura porteña el proyecto oficialista de ley para la re concesión del servicio de subte por 12 años con una prórroga por otros tres años a opción de SBASE. El proyecto incluye la prórroga del actual Acuerdo de Operación y Mantenimiento con Metrovías S.A. hasta el 31 de diciembre de 2018.

### **Preguntas orientadoras**

- ¿Cuál ha sido la trayectoria de la concesión del subte desde 1994 hasta el presente? ¿Cómo se vincula el acuerdo de operación y mantenimiento con esa concesión? ¿Se previeron mecanismos para una transición entre el fin de estos acuerdos y la implementación de nuevas modalidades de gestión?
- ¿Qué evaluación se hace de la gestión privada del servicio de subterráneos? ¿Cuáles han sido las mejoras? ¿Cuáles son los principales problemas y deficiencias? ¿Cómo se ha vinculado esta gestión privada con las responsabilidades estatales generales sobre el servicio?
- ¿Qué alternativas se presentan para la prestación del servicio? ¿Qué oportunidades se abren para afrontar los desafíos? ¿En qué se fundamentan las propuestas diferenciadas de los bloques legislativos? ¿Cómo contemplan el abordaje de las deficiencias y de los problemas identificados? ¿Se prevé incorporar la participación de usuarios y trabajadores? Que el servicio sea prestado por el Estado o por una empresa privada, ¿implica, en sí mismo, algún cambio para el usuario?
- ¿Qué experiencias internacionales pueden aportar ejemplos para una mejor comprensión de la situación y para el planteo y fundamentación de alternativas?

## 4.2. Expositores

- Julio Rearte (PIUBAT)
- Roberto Pianelli (Metrodelegados)
- Gabriel Fuks (Legislador de la CABA)
- Hernán Sraer (Asesor de Transporte Legislatura de la CABA)

Moderación a cargo de Verónica Ocvirk, periodista de Página12 y Le Monde Diplomatique.

Cabe señalar que fueron invitados funcionarios de Subterráneos de Buenos Aires S.E., legisladores del bloque Vamos Juntos, de la CABA y funcionarios del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte de la CABA; sin embargo, todos ellos se excusaron de asistir, argumentando distintas razones.

## 4.3. Consensos y aspectos centrales del debate

### **Precisiones sobre la situación contractual**

Reconstruir la situación contractual actual es, en sí misma, una tarea emergente, y a la vez dificultosa. Se evidencia un nivel de complejidad significativo, y también la necesidad de sentar bases sobre las cuales preparar el tratamiento legislativo. Las condiciones contractuales del servicio de subterráneos fueron desarrolladas principalmente por los expositores, por lo cual se ofrece una síntesis, de acuerdo con la periodización propuesta por Rearte, que distingue tres etapas:

I. La primera se extiende entre 1994 y 2002 y es la etapa inicial de concesión del servicio al operador privado, la empresa Metrovías, junto con el servicio de la línea Urquiza de ferrocarriles

suburbanos de superficie. La concesión es, en su inicio, por 20 años, con recepción de subsidio durante los primeros cinco (por la línea Urquiza), y pago de canon los 15 restantes. Hay inversiones en obras a cargo del Estado Nacional y algunas optativas a cargo del concesionario. En este período se registran algunas flexibilizaciones al contrato original sin alterarlo.

**II.** En 2002 se inicia una nueva etapa con la Ley Nacional de Emergencia Pública (Ley 25561) en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, que modifica todos los contratos de concesiones, inclusive el del Subte y Premetro, reformulando el programa de obras y suspendiendo las inversiones a cargo del Estado y de los concesionarios, congelando los incrementos de tarifas, e incorporando nuevas compensaciones a los mayores costos. El subte comienza a recibir nuevos subsidios.

**III.** En 2012 se inicia el tercer período, con la transferencia del subte a la CABA y con la sanción de la Ley 4472 de Regulación y Reestructuración del Subte. En ese marco se sanciona en 2013 el Acuerdo de Operación y Mantenimiento del Subterráneo de Buenos Aires, firmado entre Subterráneos de Buenos Aires (SBASE) y la empresa Metrovías, acompañado por la escisión del Contrato de Concesión original que separa el servicio de la línea ferroviaria Urquiza el cual permanece en la órbita nacional.

La emergencia del servicio decretada por la ley 4472 y el Acuerdo de Operación y Mantenimiento del Subterráneo, con sus modificaciones, vencen el 31 de diciembre de 2017. De algún modo la periodización del marco normativo del servicio de Subterráneos da cuenta de los vaivenes de la historia político-económica del país y de las dificultades para armar marcos institucionales de largo plazo (Sraer).

De la precisión sobre esta historia regulatoria reciente surgen dos hilos conductores útiles para guiar una discusión sobre las alternativas para la prestación del servicio de Subterráneos, tras el vencimiento previsto el 31 de diciembre de 2017:

- Sobre la subvención del servicio: en la primera etapa, durante el año 1995, el subsidio fue de \$17,38 millones con 187 millones de pasajeros transportados y una tarifa de \$0,45, y en la tercera fue, para el año 2016, de \$2.670 millones con 304 millones de pasajeros transportados y una tarifa de \$4,50 durante los primeros siete meses del año y \$ 7,50 para el resto. En la primera se incluye la gestión de obras a cargo del operador; en la tercera, no
- Sobre la calidad del servicio: en la primera etapa el contrato dispone un Índice Global de Calidad que combina 5 indicadores y se vincula con la tarifa; y en la tercera etapa desaparece. Los reclamos se registran, pero sin vinculación con otros aspectos del servicio.

En el transcurso del taller se registraron coincidencias sobre las deficiencias que mostró el sistema a lo largo del proceso, atinentes a la calidad del servicio, la escasa confiabilidad en materia de seguridad, la falta de implementación activa de planes de expansión de la red, la no disponibilidad de informaciones precisas sobre el sistema, entre otros aspectos.

### **Los proyectos de estatización del servicio**

En las presentaciones de los expositores y en el debate posterior se expusieron las fundamentaciones y características de los proyectos ingresados en la Legislatura de la CABA con respecto al subte. El proyecto del bloque oficialista propone la concesión por un plazo de 12 años, extensible a 3 más, del denominado servicio Subte. Los otros proyectos presentados por distintos bloques tienen en común la propuesta de una operación estatal del servicio, aunque varían en los alcances y en las características propuestas para conformación futuras de la empresa estatal, a cuyo cargo estaría la operación del servicio.

Algunos aspectos centrales en torno al debate de estos proyectos fueron señalados tanto en las exposiciones (Fuks, Sraer) como en el debate protagonizado por diversos oradores. Entre ellos destacan las dificultades para conformar, en la Legislatura, un ámbito fluido de discusión,

considerando la relevancia del tema. Se señaló también que está sujeta a interpretación la definición del número de votos necesarios para decidir el futuro del subte. Se remarcaron las presiones de empresas privadas en torno a la continuidad del sistema de concesión a operadores privados. Por último, se señaló que varias de las empresas que habrían manifestado su interés en participar en la licitación nacional e internacional para la concesión son empresas estatales en sus países de origen. Este carácter estatal de la enorme mayoría de las empresas que tienen a su cargo la operación de subtes en diferentes partes del mundo fue enfatizado como una suerte de contrasentido, ya en las exposiciones iniciales (Pianelli). La participación de operadores públicos, sea a través de empresas extranjeras o de SBASE, aporta un eje clave y transversal para evitar una discusión polarizada y genérica sobre “estatización” o “privatización”.

### **La reformulación de la empresa SBASE**

Hubo amplia coincidencia en las presentaciones del panel y en el debate sobre la necesidad de definir cómo sería la empresa estatal que estaría a cargo de la prestación del servicio. En todos los casos, la coincidencia se extendió a la evaluación negativa de la actual gestión de SBASE y a la necesidad de una amplia reformulación. Se refiere a la transformación desde el diseño actual a una nueva empresa en condiciones de asumir cabalmente las responsabilidades derivadas de la hipotética operación estatal. En las exposiciones se señaló que el actual presupuesto para el subte es el más bajo de la historia (Pianelli) y que el funcionamiento general del sistema está dando cuenta del fracaso de SBASE.

Las propuestas presentadas en la Legislatura reformulan la composición de los órganos de conducción de SBASE, dando un lugar destacado a los trabajadores y representantes de los usuarios, lo que marcaría una diferencia notable con respecto de la situación actual. En uno de los proyectos incluso se propone el control de la empresa por parte de trabajadores y usuarios.

En el taller se incorporó a la reflexión sobre SBASE su vinculación con la ley nacional que crea la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, y separa la infraestructura y la operación del servicio ferroviario, característica de la concesión integral de los años '90. Se sugirió, asimismo, explorar nuevas fuentes de financiamiento para el sistema incluyendo, por ejemplo, la posibilidad de derivar ingresos de los estacionamientos medidos hacia el subte tal como está previsto en el futuro nuevo Sistema de Estacionamiento Regulado de la Ciudad Autónoma, aún no implementado.

### **Una mirada integral sobre el sistema de transporte**

Una constante en las exposiciones y en el posterior trabajo en taller fue la afirmación de la necesidad de tener una mirada integrada sobre el sistema de transporte. Esto requiere pensar cómo se vincula el subte con los ferrocarriles, los colectivos, los metabuses, la red de ciclovías, las áreas peatonales, los sistemas de combis, y el automóvil particular.

Se rescató la potencialidad que, al respecto, tendría la gestión del sistema de transporte por parte de una empresa estatal. Asimismo, se destacó la importancia de vincular la implementación de planes y proyectos existentes, como aquellos para la expansión de la red de subtes (Ley 670/2001 de la Legislatura, Plan Estratégico y Técnico para la Expansión de la Red de Subterráneos); o el proyecto de la Red de Expresos Regionales (RER), impulsado por el gobierno actual. La implementación del RER tiene directa repercusión sobre la performance técnica y económica del servicio de subterráneo, cuyo marco regulatorio amerita definir.

El requerimiento de una visión integrada sobre el sistema de transporte se hizo extensivo al propio servicio de subte. En este sentido se planteó la diferencia entre considerar un “subte de la ciudad” o un “subte metropolitano” (o con funcionalidad metropolitana), que contemple la articulación metropolitana además de aquella entre barrios de la CABA. La dimensión

metropolitana también surgió en las discusiones en torno a una autoridad de transporte en esa escala.

En el taller se rescataron algunas experiencias de décadas pasadas que concretaron la articulación subte-ferrocarril (hasta fin de la década del 70, cuando la gestión del subte era nacional) y subte-colectivo (en los 80, conectando Plaza Italia con la Ciudad Universitaria), que aunque puntuales y no sostenidas en el tiempo, encarnan antecedentes que dan cuenta de las múltiples acciones posibles para una mejor integración del sistema de transporte.

### **La necesidad de información**

La necesidad de información confiable, sistemática y relevante apareció tanto en las presentaciones como en el trabajo en taller. Se repasaron informaciones disponibles y las que están accesibles, en un juego en el que, a la vez que se provee de mucha información no está garantizado el acceso a información clave.

Algunos de los aspectos en los que se requiere de mayor y mejor información son los relacionados con la demanda, los presupuestos generales y de obras, los costos, las ganancias de las empresas operadoras, la calidad del servicio, y la accesibilidad para personas con movilidad reducida para garantizar la entrada y la salida de la red.

Una cuestión relevante que surgió en el taller es el paso de la información general a la construcción de indicadores. En particular se señaló la importancia de identificar cuáles podrían ser indicadores significativos para la gestión futura del subte y cómo incorporar dichos indicadores a las normativas y contratos que regulen la gestión del servicio.

## **Desafíos y oportunidades**

Finalmente, en el taller se recuperaron algunos de los principales desafíos y oportunidades para el futuro del subterráneo de Buenos Aires.

a) Se señaló la existencia de algunos elementos de contexto y condiciones institucionales, con los que no se contaba al inicio del proceso de concesiones de la década de 1990 (Rearte). Entre ellos fueron destacados el cambio de estatus político derivado de la transformación de Buenos Aires en Ciudad Autónoma organizada como una democracia participativa, la sanción del Plan Urbano Ambiental como marco para distintas actividades y los planes de expansión del Subterráneo de la Ley 670/2001 y el Plan Estratégico y Técnico para la Expansión de la Red de Subterráneos (PETERS)/2016. Tres hitos que son referencia ineludible a la hora de pensar en un proyecto integral a futuro para el subte.

b) El segundo desafío remite a la búsqueda de ámbitos de discusión efectiva para debatir proyectos para el subte. En este sentido se propuso articular proyectos en la Legislatura y realizar los esfuerzos políticos para alcanzar acuerdos de largo plazo, que es el marco temporal en el que se pueden hacer efectivas las ventajas de nuevos modelos de gestión.

c) Un tercer desafío adicional es la utilización práctica del cúmulo de investigaciones y de información disponible sobre el servicio de subterráneos, traducido en condiciones contractuales y compromisos de gestión con vistas a una efectiva mejora del servicio. Esta utilización práctica requiere la recuperación y el análisis de una rica experiencia potencialmente disponible a lo largo de los 24 años de gestión a cargo de una empresa privada y de diversos organismos públicos de planificación y control de diferentes jurisdicciones. Disponer de esta información será valioso para planificar la futura forma de gestión del Subte y el Premetro, sea esta estatal o privada.





PIUBAT  
Programa interdisciplinario  
de la UBA sobre Transporte

SE[CYT]30°  
SECRETARÍA DE CIENCIA Y TÉCNICA



# LOGÍSTICA EN ARGENTINA AGENDA DE PROBLEMAS Y PROPUESTAS



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

TALLER PARTICIPATIVO

### 5.1. Objetivos, presentación de la problemática y preguntas orientadoras

#### Objetivos

- Generar un espacio de diálogo en la búsqueda de puntos comunes, matices y diferencias para el debate de un problema relevante de la agenda pública;
- Identificar problemas críticos que afectan el desarrollo de la actividad logística en la Argentina;
- Recoger propuestas de acción para abordar los problemas detectados;
- Elaborar un documento base, de divulgación a partir de la identificación de aspectos críticos, alternativas y propuestas recogidas en el taller.

#### Presentación

- Los costos logísticos se han manifestado como un problema importante para la producción, tanto la dirigida a la exportación como la que se destina al mercado interno. Las restricciones derivadas de los costos logísticos afectan la rentabilidad de la producción, la competitividad internacional y, en algunos casos, impiden el desarrollo de actividades productivas, especialmente en algunas regiones del norte del país. Distintos actores se han manifestado de manera reiterada en este sentido, tanto desde el sector productivo como desde los ámbitos estatales responsables de las políticas públicas sectoriales.
- La logística remite a flujos de materiales y de información, a lugares de manipulación, depósito y transformación de las mercancías; a redes y nodos de circulación; y a tiempos de movimiento y no-movimiento que responden a aspectos materiales (las infraestructuras, los transportes y las cargas) y también a aspectos funcionales (los servicios, las normativas y regulaciones). En suma, la logística implica un uso del territorio en el tiempo, una

convergencia espacio-temporal, una organización y sincronización de flujos a través de estrategias sobre los nodos y las redes.

- Esta aproximación resalta las limitaciones de miradas parciales y destaca la necesidad de considerar una perspectiva integral que incluya, además, los aspectos organizacionales y de coordinación. La consideración de infraestructuras de circulación; servicios de transporte; infraestructuras de comunicaciones; servicios de almacenamiento y agregado de valor; normativas y regulaciones y costos operativos, entre otros, da cuenta del desafío que involucra una coordinación amplia de políticas estatales de diferente tipo y a cargo de estructuras administrativas diversas.
- La logística en Argentina está influida por el decisivo peso de la producción primaria en la organización del sistema, por una orientación prevalente hacia las exportaciones globales y las dirigidas al mercado regional sudamericano, y por una matriz de transporte dominada por el transporte automotor de cargas y la concentración portuaria.
- Las cargas transportadas en camiones representan un porcentaje superior al 90% del total, según diversas fuentes, con una restringida participación del ferrocarril (estimada entre el 5 y el 7%) y una aún menor importancia del transporte fluvial. Si bien estos datos generales muestran el desequilibrio entre modos, deben analizarse también en función de un conjunto de necesidades diferentes: logística de exportación de cargas a granel; refrigeradas o en contenedores; distribución en el mercado interno a escala nacional o regional; distribución urbana o metropolitana; etcétera. De todas maneras, son evidentes los altos costos económicos, ambientales y sociales en una matriz de transporte con estas características.
- El despliegue de la logística como uno de los “usos del territorio”, abre la posibilidad de acentuar el enfoque territorial. Esta visión implica no solo el reconocimiento de la desigualdad propia de la distribución de la producción y de las infraestructuras y los servicios en el territorio, sino que también obliga a una mirada “desde las regiones”, para identificar necesidades particulares, en ocasiones ocultas, cuando las propuestas se realizan prevalentemente desde una óptica nacional. Al mismo tiempo plantea el interrogante de la priorización de inversiones, en un esquema que refuerce el patrón territorial actual, o que inicie procesos de desconcentración y de mejora del equilibrio interregional.

## Preguntas orientadoras

- ¿Cuáles son los principales problemas de logística, identificados sistemáticamente para la Argentina actual? ¿Cómo se diversifica esa agenda de problemas cuando se encara desde las distintas perspectivas regionales?
- ¿Qué implicancias tiene el cambio en la perspectiva conceptual, desde el transporte de cargas hacia la logística, en materia de coordinación de políticas públicas? ¿Qué conjunto de acciones debería contemplarse, teniendo en cuenta las deficiencias en la dotación de infraestructuras, la prestación de servicios y los aspectos regulatorios?
- ¿Qué obras e intervenciones cuentan con el acuerdo generalizado y consistente entre los distintos actores políticos, económicos y laborales, como para constituir una cartera consensuada de iniciativas y proyectos de largo plazo?
- ¿Qué capacidades empresariales de logística existen actualmente en la Argentina? ¿Cuáles son las principales restricciones para el mejor desarrollo de estas capacidades?
- ¿Cómo se conjugan las necesidades de logística con otras necesidades vinculadas al sistema de transporte, tales como las referidas a los servicios de pasajeros y la integración territorial intrarregional?
- ¿En qué medida la atención de las prioridades en materia de inversiones consolida el actual patrón de organización territorial? ¿Cómo pueden atenderse estas prioridades impulsando, al mismo tiempo, un proceso de mayor equidad territorial interregional?
- ¿Se verifica la incorporación de la sustentabilidad ambiental como criterio relevante para el análisis y la evaluación de los planes de logística? ¿Cuáles serían las consecuencias de esta incorporación sobre la consideración de la matriz de transporte?
- La fluidez de los flujos como meta presente en la logística, ¿puede condicionar la formulación de objetivos de desarrollo social o económico?
- ¿Qué posibilidades abren las nuevas tecnologías de información y comunicación para la mejora funcional de los servicios logísticos?

## 5.2. Expositores

- Rodolfo Fiadone (Consultor, Universidad Tecnológica Nacional);
- Guillermo Campra (Director Nacional de Transporte Automotor de Cargas – Ministerio de Transporte de la Nación);
- Maximiliano Velázquez (Investigador, docente y consultor; PIUBAT);
- Ariel Filadoro (Consultor, especialista en logística y economías regionales, UBA - FLACSO);
- Isabel Raposo (Investigadora y docente, Universidad Nacional de Rosario).

Moderación: Andrea Gutiérrez (CONICET -IIGEO/FFYL/UBA- PTT -PIUBAT)

### Breve síntesis de las exposiciones

Rodolfo Fiadone realizó una amplia introducción teórica. Explicó qué se entiende por logística y su relación con el concepto de *supply chain*. Destacó la necesidad de una “perspectiva de red” (más que de cadena) para una mejor comprensión de sus componentes, dinámicas e implicancias, abarcando el flujo de información además de materiales, y las cadenas de logística inversa (productos defectuosos, desechos del proceso productivo, etc.) además de las de abastecimiento. Hizo particular hincapié en la relación entre costos logísticos y niveles de servicio (subjettivos). Su presentación proporcionó un valioso punto de partida para las presentaciones siguientes y para el trabajo en taller.

Guillermo Campra transmitió la mirada desde la gestión estatal, en particular desde la Dirección Nacional de Transporte Automotor de Cargas, a través de una presentación denominada “Políticas de Transporte Automotor de Cargas para un transporte federal, integrado e intermodal”. En ella identificó los principales problemas y las acciones desplegadas desde dicha Dirección, en cuestiones de logística, básicamente de las que involucran camiones para la exportación de granos. También avanzó con la exposición de algunos lineamientos para el refuerzo de la intermodalidad.

Maximiliano Velázquez introdujo la perspectiva territorial, necesaria para pensar el despliegue de las cadenas productivas y los problemas de logística, a través de distintos ejemplos de alcance nacional, regional y urbano. Entre esos ejemplos presentó matrices de origen – destino para distintos flujos de cargas, los problemas asociados con la logística en las áreas de expansión de la frontera agrícola, el transporte de insumos y producción vinculado con las nuevas áreas petroleras, la potencialidad de los corredores internacionales para mejorar la circulación regional interna, y la importancia y especificidades de la logística urbana, afectada por cambios tecnológicos vertiginosos.

Ariel Filadoro sintetizó en su exposición los diferentes momentos en la visión de la logística desde el Estado y ejemplificó la variedad de actores e instituciones involucrados en la temática. Trajo al debate la perspectiva de las economías regionales y la división del trabajo entre las regiones y los grandes nodos articuladores del sistema logístico. A partir de este desarrollo aportó una agenda de problemas, tales como la atención a las especificidades logísticas de las economías regionales, la identificación de los actores y tipos de cargas susceptibles de complementación, el reconocimiento de tensiones entre objetivos públicos y privados, en particular en materia de capacidades de gestión estatal de las cadenas logísticas y en la asignación de inversiones; concluyendo con la mención de una serie de desafíos en materia de infraestructura y regulaciones.

Isabel Raposo propuso una mirada de la problemática de la logística desde un nodo clave, como la ciudad de Rosario (Santa Fe). Su enfoque destacó que esa perspectiva regional no puede analizarse sin considerar la coordinación y la complementación con la escala nacional. Identificó una serie de problemas que caracterizan a Rosario, utilizando tres ejes principales: su dinámica como nodo de salida de producción vinculante de las dimensiones nacional – internacional; como nodo de generación y atracción de transporte de cargas nacional y regional, y como región metropolitana, con intensos y diversificados flujos en su interior.

### 5.3. Consensos y aspectos centrales del debate

#### **La organización institucional del Estado**

Las exposiciones de los panelistas y las intervenciones en el momento del taller retomaron sistemáticamente la cuestión de la organización institucional del Estado frente a la agenda y los problemas de logística. Esto supone un acuerdo sobre la responsabilidad central que tiene el Estado en los procesos de producción, en particular en la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura, la regulación de servicios y la orientación general de la circulación material y de información. Al mismo tiempo, todas las intervenciones coincidieron en señalar tanto la falta de una estructura que aborde el problema integralmente, como las dificultades para identificar la dependencia gubernamental responsable del tema.

Por otra parte, la perspectiva sectorial y por modos de transporte, que tradicionalmente ha prevalecido en los organigramas, no facilita la articulación transversal requerida por la logística, a la vez que amplifica las necesidades de coordinación. Por caso, suele hablarse de un esquema de abordaje estatal que debiera ser intensivo en materia de coordinación, no sólo sobre áreas dentro de un mismo ministerio, sino también de articulaciones interministeriales. Es en esta encrucijada en particular, que la dimensión institucional se torna una cuestión clave para la mejora del funcionamiento de las cadenas logísticas.

#### **La multiplicidad de la logística**

Las sucesivas intervenciones fueron poniendo énfasis en que se trata de una problemática caracterizada por la multiplicidad y la complejidad. La mirada superficial suele concentrarse únicamente en alguno de los sectores más visibles, tal como la exportación de granos y minerales. Sin embargo, los distintos ejemplos aportados por los participantes, mostraron una amplia y

relevante variedad de cadenas productivas, con requerimientos logísticos particulares, como por ejemplo el abastecimiento de alimentos frescos a las ciudades dando lugar a distribución intraurbana y metropolitana. Esto refuerza tanto la necesidad de evitar concentrarse solo en los temas más visibles como de promover la consideración integral del conjunto de flujos (materiales y de información), recordando que todo movimiento (de cargas o personas) contiene logística.

Una segunda dimensión de la multiplicidad está referida a los distintos modos de transporte que se articulan en los procesos de circulación. Diversas intervenciones llamaron la atención sobre la necesidad de promover estrategias complementarias y coordinadas entre modos, a fin de optimizar las ventajas que cada opción tecnológica-organizativa puede ofrecer. En este sentido, se señaló como cuestión central el despliegue de políticas estatales que no dejen libradas estas articulaciones modales a una dudosa regulación vía mercado. En diversas intervenciones se expresó la necesidad de redistribución modal, respecto de la que se verifica en la actualidad, en particular en favor del ferrocarril y el transporte fluvio-marítimo de mercaderías, consignando los tiempos, costos y obstáculos que conllevarían, cuanto menos un mediano plazo, para su concreción. También se mencionaron algunas innovaciones tecnológicas recientes, en proceso de incorporación, como la utilización de bitrenes, señalando sus potenciales beneficios y perjuicios.

La tercera dimensión de la multiplicidad, emergente de la discusión, está referida a los actores privados. A través de distintos ejemplos quedaron expuestas las diferentes capacidades y restricciones que son capaces de asumir o que pueden condicionar la acción de distintos tipos de empresas. Las grandes empresas aparecen con la capacidad para poner en marcha sus propias redes logísticas, tanto por sí mismas como a través de acuerdos con operadores, comportamientos hegemónicos en la operación de las redes e incorporación de innovaciones tecnológicas. No ocurre lo mismo con las pequeñas y medianas empresas o los pequeños productores, con limitadas posibilidades de incorporación individual a procesos logísticos más eficientes y de mayor alcance. En paralelismo con la movilidad urbana, un planteamiento recogido en el taller preguntaba ¿cómo garantizar el acceso a todos los productores? y ¿qué implicancias tendría esta garantía de acceso para la agenda de políticas de logística?

## **Políticas logísticas en distintas escalas**

Además de la emergente necesidad de una política pública en logística, otro punto de acuerdo en el transcurso del debate fue la necesidad de atender las políticas en distintas escalas, leídas como niveles espaciales: políticas de integración sudamericana; logística en las escalas nacional o regional o bien la metropolitana o urbana, o de la llamada “última milla”. Para estas escalas se mencionaron programas de trabajo y proyectos específicos, tales como los referidos a ferrocarriles, obras binacionales, red vial, sistema portuario, nodos logísticos y centros de transferencia urbanos, etc. Sin embargo, cada una de ellas requiere una forma particular de plantear la infraestructura y los servicios, no perdiendo de vista que comparten redes de circulación.

Por otra parte, también hubo intervenciones que plantearon una lectura complementaria, que incluye desde la regulación de servicios en cada uno de esos niveles, hasta acciones a micro escala. Un ejemplo de estas últimas sería el desarrollo gubernamental de acciones de agrupamiento, coordinación y promoción de la cooperación entre pequeños productores, para minimizar las dificultades que suelen aquejarlos para insertarse en cadenas logísticas y tomar ventaja del uso de los servicios disponibles.

## **Logísticas y desigualdades territoriales: eficiencia y equidad**

Algunos de los panelistas pusieron el foco de la discusión sobre la cuestión de las relaciones entre territorio y logística, a partir de dos ejes. Por un lado, el despliegue territorial de las redes logísticas, que implican fijación material de algunos de sus componentes en el territorio, interacciones entre regiones y ciudades, e incidencia de diferentes ámbitos territoriales de regulación. Por otro lado, se planteó el tema de las desigualdades regionales y la potencial tensión entre eficiencia y equidad. La primera entendida en términos de facilitación de la fluidez en el

territorio y la búsqueda de menores costos, menores tiempos de circulación y mayor confiabilidad; y la segunda, vista como una meta que requiere distribución de inversiones, infraestructuras y equipamientos para atender a regiones y áreas con menor desarrollo relativo. Esta tensión entre eficiencia y equidad queda en evidencia en los criterios de priorización de inversiones y de obras públicas que, aun reconociendo la multiplicidad de factores implicados, pueden terminan reforzando la organización territorial preexistente y acentuado las desigualdades regionales. Estos patrones de inversiones pueden tener una inercia tendencial, estar dominados por los grandes flujos que reproducen lo existente, atender solo a las urgencias del corto plazo y ser selectivamente incluyentes o excluyentes. La posibilidad de facilitar la emergencia de actividades tradicionales poco visibilizadas o de nuevas actividades, y la conformación de un esquema de circulación en el territorio más diversificado y equitativo, requieren de una perspectiva de largo plazo y más amplia, en términos de criterios de priorización de proyectos, incluyendo también como objetivo la equidad socio-territorial. Con respecto a este último particular se sugirió la formulación de criterios para la asignación de la obra pública y de un índice para la evaluación, que morigere la selectividad territorial de las inversiones y procure la garantía de una mínima accesibilidad de carga equitativa entre regiones. Las intervenciones que pusieron en discusión el modelo de país (agroexportador), apuntaron también en esta dirección, señalando las contradicciones que ya en el siglo XXI, acarrea una logística pensada para el siglo XIX o principios del XX.

### **Desde los nodos: logística, problemas urbanos y gestión institucional**

En el taller se desarrolló una variante de la perspectiva territorial para el análisis logístico, focalizada en nodos particulares del sistema. La presentación sobre Rosario destacó algunos de los aspectos críticos en esa región metropolitana, vinculados con cuestiones tales como la

provisión de infraestructuras y servicios, las dificultades institucionales y regulatorias y la sostenibilidad en las políticas de servicios.

En materia de infraestructura y servicios, el panorama muestra una desigual evolución de los distintos modos de transporte convergentes en el nodo, el retraso reiterado de inversiones programadas y una activa participación de inversiones privadas en algunos componentes del sistema.

En el ámbito institucional, resaltan tanto el papel relevante de las instituciones locales, como la reorganización de las dependencias estatales responsables y la conformación de entes de escala regional – metropolitana. Como asignatura pendiente, queda lograr una mejor coordinación de políticas entre las esferas nacional, provincial y local. Se aprecia, además, una diversificación de las cadenas de producción que incorporan innovaciones en la logística empresarial, pero con conflictos importantes en la convergencia de la dinámica multiescalar de la logística, con la dinámica general urbana.

### **Modelos de gestión logística y tipos de herramientas de intervención**

Un último punto de consenso, recogido en el taller, giró en torno a la necesidad de revisar los modelos de gestión logística y de ampliar el espectro de herramientas de intervención disponibles. Los actuales modelos de gestión incluyen las acciones tendientes a la construcción, ampliación y mantenimiento de las infraestructuras (cuyos mecanismos de gestión pública suelen ser capturados por grandes empresas trasnacionales), así como la incorporación de nuevas tecnologías para su optimización; la introducción de nuevas herramientas económico-financieras (de uso a escala global) que puedan aportar al más eficiente aprovechamiento de las inversiones necesarias; y, muy especialmente, la búsqueda de nuevas respuestas institucionales (como las agencias intergubernamentales), ante los desafíos de una actividad que requiere fuerte coordinación de políticas y de acciones. Coordinación como capacidad y mecanismo de gestión,

tanto entre lo público y lo privado, las empresas y los trabajadores, y las distintas oficinas de gobierno entre sí.



### Instituciones educativas y de investigación

- Consejo Nacional de Investigación Científicas y Técnicas (CONICET)
- Escuela Normal Superior Mariano Acosta
- Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo – Universidad de Buenos Aires
- Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires
- Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires
- Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires
- Facultad de Ingeniería – Universidad de Buenos Aires
- Facultad de Veterinaria – Universidad de Buenos Aires
- Instituto de la Ribera
- Instituto Privado Cámara Argentina de Comercio
- Instituto Superior de Formación Docente y Técnica N° 103
- Instituto Superior del Profesorado “Joaquín V. González”
- Universidad Austral
- Universidad Católica de La Plata
- Universidad del Museo Social Argentino

- Universidad Nacional de La Plata
- Universidad Nacional de Lanús
- Universidad Nacional de Luján
- Universidad Nacional de Quilmes
- Universidad Nacional de San Martín
- Universidad Nacional de Tres de Febrero
- Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Universidad Tecnológica Nacional
- Universidad Torcuato Di Tella

### Organismos estatales

- Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC)
- Aerolíneas Argentinas
- Agencia Nacional de Seguridad Vial
- Asesores Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Austral
- Comisión Nacional de Regulación del Transporte
- Comisión de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires
- Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA)
- Ministerio de Agroindustria
- Ministerio de Trabajo, Empleo y

## Seguridad Social

- Ministerio de Transporte
- Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos
- Senado de la Nación
- Servicio Meteorológico Nacional

## **Organización de la sociedad civil y empresas privadas**

- Aviación en Argentina
- Asociación de Trabajadores del Estado (ATE)
- Asociación del Personal Aeronáutico (APA)
- Asociación Técnicos y Empleados de Protección y Seguridad a la Aeronavegación (ATEPSA)
- Asociación Intermodal de América del Sur
- Asociación de Ciclistas Urbanos
- Cámara Argentina de Comercio y Servicios
- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Gaceta Aeronáutica
- Instituto Argentino de Ferrocarriles
- IS IT Comm
- OCA Logística S.A
- Subterráneos de Buenos Aires (SBASE S.E)
- Profesionales independientes
- Svy Asoc. Trazabilidad
- Taller Escuela Agencia de Periodismo
- Transporte Provincias Unidas
- Unión del Personal Superior y Profesional de Empresas Aerocomerciales (UPSA)
- Usuarios del Subterráneo
- Webpiccking.com
- Zuidwijk & Asociados



Coordinación de Programas Interdisciplinarios

Dirección de Articulación Institucional e Interdisciplinaria

[piubas@rec.uba.ar](mailto:piubas@rec.uba.ar)    [piuba.transporte@gmail.com](mailto:piuba.transporte@gmail.com)

ISBN 978-950-29-1706-1



9 789502 917061