

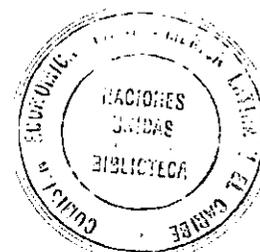
Distr.
INTERNA

LC/IN.88
1 de agosto de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



SUBVENCION, REGULACION Y PROPIEDAD DEL TRANSPORTE COLECTIVO
EN LA REGION METROPOLITANA DE BUENOS AIRES*/

*/ Este documento ha sido preparado por la consultora de la División de Transporte y Comunicaciones señora Olga Vicente, en colaboración con la señora Patricia Brennan, para ser presentado al seminario sobre transporte colectivo, que tendrá lugar en Buenos Aires, Argentina en agosto de 1990.

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

Este trabajo no ha sido sometido a revisión editorial.

E.	LA PERCEPCION DEL SISTEMA	50
V.	EL ENTORNO LEGAL Y REGLAMENTARIO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO	53
VI.	LAS CARACTERISTICAS DE LAS ENTIDADES QUE PROPORCIONAN SERVICIOS DE TRANSPORTE COLECTIVO	61
VII.	LOS SUBSIDIOS AL TRANSPORTE COLECTIVO	63
VIII.	RESULTADOS Y CONCLUSIONES	65
A.	POLITICAS RESPECTO A LA SUBVENCION, REGULACION Y PROPIEDAD EN EL TRANSPORTE COLECTIVO	65
	1. Primera etapa: Hasta el año 1936	65
	2. Segunda etapa: 1936 - 1948	66
	3. Tercera etapa: 1948 - 1955	67
	4. Cuarta etapa: 1955 - 1963	68
	5. Quinta etapa: 1964 - 1989	68
	6. Sexta etapa: Julio de 1989 en adelante	69
B.	LAS TARIFAS Y LA CALIDAD DEL SERVICIO	69
C.	SUBSIDIOS	70

INDICE

	<u>Página</u>
I. RESUMEN	1
II. EL PAIS Y SU SISTEMA INSTITUCIONAL	
A. LA POBLACION DEL PAIS	3
B. LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS	3
C. EL NIVEL DE URBANIZACION	4
D. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL Y LA ORIENTACION POLITICA ...	5
1. El sistema constitucional	5
2. La orientacion politica de los gobiernos recientes..	5
3. La orientacion politica del actual gobierno	8
E. EL ESTADO GENERAL DE LAS FINANZAS PUBLICAS	8
III. LA CIUDAD Y SU SISTEMA DE TRANSPORTE	11
A. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA CIUDAD	11
1. El sistema de gobierno y administración	11
2. Número de habitantes, densidad demográfica, tipos de viviendas y distribución espacial de la población...	15
3. Actividades económicas	16
4. Crecimiento económico	18
5. Horarios laborales y escolares	19
B. LOS VIAJES EFECTUADOS	20
1. Tasas de motorización	20
2. Generación y distribución de viajes	21
C. LAS REDES DE TRANSPORTE	24
1. La red de vías	24
2. Red de ferrocarriles y subterráneos	29
3. La red de las distintas categorías de transporte público de superficie	32
4. La planificación de las redes y la integración entre ellas	40
IV. LA DEMANDA Y OFERTA DE TRANSPORTE PUBLICO	43
A. SUBTERRANEOS	43
B. FERROCARRILES ARGENTINOS	45
C. AUTOTRANSPORTE PUBLICO	45
D. PERFIL DE LOS USUARIOS, NIVELES DE INGRESO Y SIGNIFICACION DEL COSTO DE TRANSPORTE PUBLICO EN LOS GASTOS FAMILIARES	46

I. RESUMEN

El presente trabajo analiza la subvención, regulación y propiedad del transporte colectivo en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Se parte de una caracterización somera de algunos aspectos de la República Argentina y de la Región Metropolitana de Buenos Aires, tales como su población, actividades económicas, nivel de urbanización, sistema constitucional, orientación política de los gobiernos recientes, el estado general de las finanzas públicas y la política reciente en relación al transporte urbano.

Se particulariza para la Región en aspectos institucionales, densidades demográficas, actividades económicas, crecimiento económico y horarios laborales.

Se analiza la demanda de transporte público en la Región a partir de la información disponible, se describen las redes de vías de ferrocarriles y subterráneos y la red de autotransporte público de pasajeros.

Para el caso particular del autotransporte se efectúa una caracterización de las empresas operadoras, fundamentalmente en lo atinente a su organización empresarial.

Asimismo, se reseñan los intentos de planificación de las redes y la integración entre ellas, resaltándose la carencia de una agencia centralizada de planificación de transporte en la Región.

En el capítulo correspondiente a la oferta y demanda de transporte público se efectúa el cálculo de la capacidad estática y dinámica de cada modo de transporte público. Por otra parte, se describe el perfil de los usuarios, los niveles de ingreso de los mismos y la significación del costo de transporte en los gastos familiares.

En relación al entorno legal y reglamentario del sistema, se realiza una breve descripción de la normativa vigente para el autotransporte público de pasajeros. Se complementa, este análisis, con la normativa que regula los aspectos laborales del sector.

Se seleccionó una muestra de cinco entidades operadoras de autotransporte público las cuales completaron las fichas de información básica referida a forma societaria, indicadores de operación, indicadores económicos, características del parque y estructura tarifaria de sus líneas, entre otros aspectos.

Se concluye el trabajo con una reseña de las políticas respecto a la subvención, regulación y propiedad en el transporte colectivo, a la vez que se efectúan algunas consideraciones sobre el régimen impositivo que grava al sector transporte urbano así como el destino que se da a esos recursos.

II. EL PAIS Y SU SISTEMA INSTITUCIONAL

A. LA POBLACION DEL PAIS

Frente a un fenómeno de crecimiento acelerado de la población, que tiene lugar en América Latina, la República Argentina se presenta como una expresión distinta en la región, con tendencias demográficas declinantes, semejantes a las de los países que han alcanzado un alto grado de desarrollo económico y social. La Argentina es uno de los países más despoblados de América Latina con una densidad de 11 habitantes por kilómetro cuadrado.

De acuerdo al último censo poblacional (1980) la Argentina contaba con 27 863 000 habitantes. La población estimada para 1989 es de 32 553 000 habitantes, la tasa de crecimiento es del 1.7% anual.¹ Estas tendencias provocan el envejecimiento de la estructura poblacional reflejándose en la alta proporción de población de jubilados y pensionados con respecto a la población activa. La estructura poblacional del Censo de 1980 muestra que un 30% de los habitantes tenía entre 0 y 14 años, un 60% entre 15 y 59 y un 10% más de 60 años.

No existen mediciones acabadas respecto a la distribución del ingreso. Sin embargo, estudios realizados por el Ministerio de Trabajo indican que desde 1976 a la fecha existieron tres momentos claves en el proceso de deterioro de los niveles de ingreso del sector asalariado.

El primero se registra inmediatamente después del golpe militar (1976) que ubicó la participación de los asalariados por debajo del 40% del PBI que tenía hasta ese momento.

El segundo se da en 1982 y lleva ese porcentual al 30%. Finalmente, en el último tramo de la gestión del gobierno radical (1989), la participación de los asalariados queda reducida a niveles que oscilan entre el 20 y 25% no sólo por la caída salarial sino por el importante incremento de la tasa de desocupación.

B. LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS

La República Argentina es un país rico en recursos humanos y naturales. Durante las primeras décadas del siglo se encontraba a la altura de los países del oeste de Europa. Su desarrollo se basaba en su sector agroexportador. Como consecuencia de la crisis del 30 se produjo una reformulación de la estrategia de desarrollo argentino, la que incluyó una fuerte protección a la industria local, transfe-

cias de recursos del sector agrario al sector industrial urbano y controles gubernamentales en la asignación de recursos y la distribución de ingresos. Esta estrategia triunfó promoviendo una rápida industrialización pero el proceso de sustitución de importaciones se agotó a fines del 40, incrementándose la ocurrencia de crisis en la balanza de pagos y experimentándose un crecimiento errático de la economía global. A pesar de ello, el ingreso per cápita se incrementó en alrededor del 75% entre 1950 y 1975 (2.3%) por año.

A partir de 1975, el crecimiento de la Argentina se ha estancado, *Nº mientras que su tasa de desempleo ha crecido considerablemente, llegando a totalizar para abril de 1989 el 10%.

Por otra parte, la importancia de sus sectores productivos no ha variado considerablemente en las últimas dos décadas, siendo la participación en el PBI de 1986 la siguiente: Agricultura 14.82%; Minería 2.61%; Manufacturas 24.55%; Construcción 3.88%; Electricidad, gas y agua 4.80%; Comercio 13.08%; Transporte y comunicaciones 11.52%; Finanzas 7.79% y Gobierno y Servicios Personales 16.95%.

C. EL NIVEL DE URBANIZACION

La Argentina vivió en las décadas anteriores un proceso acelerado de urbanización, ese proceso aunque no tan marcado continúa centrado en las ciudades intermedias del país. La tasa de crecimiento medio anual en porcentos es relativamente baja, 2.37% para el período 60-70 y 2.28% para el período 70-80 (en relación a la media para América Latina que tiene 2.6 y 2.8% respectivamente) y, por otro lado, registra un nivel de urbanización notablemente superior al resto de los países latinoamericanos.

Este proceso de urbanización creciente que se registra en nuestro país, guarda relación con la organización socioeconómica que en sus distintas etapas posibilitó y, aún más, propició la incorporación de grandes masas de población en los centros urbanos, ya sea por la atracción ejercida por la mayor oferta de empleo, servicios y/o oportunidades, como por la expulsión desde los ámbitos rurales.

Veamos la evolución de la población urbana en el siguiente cuadro.

Cuadro 1

EVOLUCION DE LA POBLACION URBANA Y TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL 70-80
SEGUN ESTRATOS DE TAMAÑO DE LOS CENTROS

Estratos s/tamaño de los Centros Urbanos	1960	Población 1970	1980	Tasas de Crecimiento Medio Anual por mil (1980-1960)
Población urbana total	14 647 557	18 509 016	23 210 297	23.2
Capital Federal	2 966 634	2 972 453	2 922 829	- 0.7
Gran Buenos Aires	3 756 615	5 458 331	7 007 760	31.6
Centros de más 100 000 habitantes	2 909 424	4 135 197	5 634 255	33.4
Centro entre 99 999 y 50 000 habitantes	766 528	1 300 755	1 922 465	46.3
Centros entre 49 999 y 10 000 habitantes	2 555 670	2 807 275	3 566 699	16.8
Centro entre 2 000 y 999 habitantes	1 682 686	1 835 007	2 138 884	12.0

D. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL Y LA ORIENTACION POLITICA

1. El sistema constitucional

La forma de gobierno adoptada en la Constitución Nacional para la República Argentina es la representativa, republicana y federal. La Constitución establece, asimismo una Legislatura bicameral, un Ejecutivo unipersonal elegido por Colegio Electoral y un Poder Judicial separado de ambos, determinando la independencia de los tres poderes de gobierno.

Las provincias argentinas tienen reconocido el derecho a administrarse por sí mismas y conservan todo el poder que no han delegado expresamente al Gobierno Federal. A su vez el Gobierno Federal garantiza a cada provincia el ejercicio de sus derechos mediante el respeto de sus Constituciones.

Sin embargo, a pesar de lo establecido en la Carta Magna, el régimen federal y las autonomías provinciales se han visto mutilados y distorsionados, en gran medida, a causa de las sucesivas interrupciones del orden constitucional que ha sufrido nuestro país, desprotegiéndose a las provincias en momentos que sufrían el deterioro de sus economías regionales y configurándose un régimen vertical de desigualdades en donde las provincias se encuentran subordinadas al poder central.

2. La orientacion politica de los gobiernos recientes

En la historia argentina reciente, la mayoría de las discrepancias con respecto a la política económica tienen sus raíces principales en el conflicto entre dos

corrientes divergentes de pensamiento: el liberalismo y lo que podemos denominar el populismo nacionalista.

En ambos casos, las posiciones políticas se han dividido en facciones incluso dentro de cada corriente y han cambiado con el tiempo, pero en general el liberalismo exalta las virtudes de una sociedad abierta a las oportunidades e influencia del capitalismo internacional mientras que el nacional populismo, hace mayor hincapié en el desarrollo autónomo y autóctono interesándose por la participación popular en la conducción de la vida política y económica como así también por la distribución del ingreso y la riqueza.

Dentro de este esquema el gobierno del General Perón (1946-1955) operó la nacionalización de los servicios públicos en manos extranjeras (incluidos los ferrocarriles y el transporte urbano de la Ciudad de Buenos Aires), expandiendo además la influencia del sector público en el comercio exterior y las finanzas. Sin embargo no se extendió esta política hacia la esfera de la producción de bienes.

El gobierno provisional de 1955-1958 se inclinó más hacia un nacional populismo moderado que hacia el liberalismo a pesar de que sus objetivos generales eran una mayor apertura de la economía, reducción de controles de distorsiones y estrangulamientos.

La tentativa de estructurar una coalición nacional desarrollista surge con Frondizi (1958-1962), quien encara una política de atracción de capitales extranjeros que se invierten en la industria básica y extractiva.

En este periodo se privatiza el transporte urbano de Buenos Aires que es adquirido por capitales locales. La insistencia de Frondizi a no restablecer controles de cambio y a mantener la cotización del dólar provocó una pérdida de confianza. Ante la imposibilidad de desarrollar políticas que contaran con el apoyo de una coalición suficientemente amplia como para mantener el poder Frondizi fue derrocado.

El tradicional Partido Radical reconstruyó la opción nacional populista en el periodo 1963-1966, activando la economía con políticas expansivas en los ámbitos monetario, fiscal y salarial. Se volvieron a fijar controles de cambio y se protegió la industria local. Ante esta situación los liberales reaccionaron considerándola excesivamente estatista. Se plantearon crecientes dificultades con el sector laboral y se vislumbró la incapacidad de las autoridades para someter a las empresas del Estado a su efectivo control central.

En este contexto se produce un golpe de estado que reimplanta la política liberal (1966-1970). Este gobierno intentó reducir el déficit fiscal aumentando la recaudación de impuestos, elevando las tarifas de los servicios públicos y disminuyendo el número de empleados del gobierno y la pérdida de las empresas estatales, manteniendo la escala de salarios de 1966. Hacia 1969 se sucedieron agitaciones en el interior del país que determinaron el cambio de presidentes por el Gral. Levingston y meses después por el Gral. Lanusse. Su propuesta consistía en que no podía adaptarse ningún programa económico de largo plazo sin haber alcanzado antes un consenso político. El Gral. Lanusse llamó a elecciones libres en 1973 triunfando el peronismo y reimplantándose el modelo nacional populista

(1973-1976), se elevaron salarios y tarifas, mientras congelaron precios. Las presiones inflacionarias produjeron el abandono del plan y el déficit fiscal se mantuvo en valores muy altos provocando hacia 1975 una inflación sin precedentes. El peronismo se convirtió en escenario de luchas políticas despiadadas. El 24 de marzo de 1976 se produce un nuevo golpe de Estado que entronizó al liberalismo en el poder. El modelo implantado se proponía "suplantar un sistema basado en disposiciones particulares de protección sectorial o individual, necesariamente superpuestas y contradictorias, por otro régimen de reglas más generales y objetivas, con un Estado más prescindente, en que pueda desenvolverse con libertad la iniciativa individual".²

Como resultado de esta política se privatizaron 120 empresas productivas y comerciales de menor cuantía. Con respecto a las empresas de servicios públicos se practicaron solamente privatizaciones periféricas justificadas por el Gobierno, en el escaso interés privado para hacerse cargo de servicios públicos y en la situación deficitaria y magnitud de inversiones necesarias en esas empresas. El proceso encarado por este Gobierno (1976-1983) sufrió modificaciones en sus planes motivadas por la continuidad de la inflación. Finalmente, el Gobierno llegó, en 1983 a un déficit estatal del 20% del PBI y una tasa de inflación del 340% anual. En estas condiciones asumió a fines de 1983 el gobierno democrático, enfrentando además cuatro años de recesión económica, obligaciones de pago de deuda externa para 1984 equivalentes al total de las exportaciones estimadas para ese año, una tasa de desempleo y subempleo cercana al 10% y sin reservas financieras.

En este marco, uno de los objetivos del plan era la reducción del gasto, empleo y déficit del Gobierno (redimensionamiento del Estado) y la reprivatización de empresas caídas en el pasado bajo el control estatal (principio de subsidiariedad del Estado). Esta política tenía como metas: "lograr la asignación óptima de recursos disponibles entre el sector público y el privado y fortalecer al Estado en el cumplimiento de sus funciones esenciales y específicas."³

Se puso en marcha el modelo nacional-populista, tratando inicialmente de hacer frente al problema de la inflación con políticas gradualistas. Al no dar resultados, se emprendió un decidido intento de frenar la hiperinflación, aplicándose lo que dio en llamarse Plan Austral. Se logró contener la inflación pero el déficit fiscal siguió siendo importante lo que empujó constantemente el crecimiento de la tasa de inflación y a un mayor endeudamiento del sector público tanto interna como externamente. La falta de políticas para el desarrollo y el inmovilismo en que incurrió el gobierno en 1989 produjo un proceso hiperinflacionario que determinó el adelantamiento de la entrega del poder a las nuevas autoridades en julio de 1989.

A lo largo de lo narrado hasta aquí se evidencia que al realizar las autoridades de turno el diagnóstico de las causas que generan en la Argentina la inestabilidad de ingresos, las altas tasas de inflación, la alternativa entre expansiones y recesiones, el escaso crecimiento económico experimentado, se ha tenido en cuenta la importancia del déficit fiscal pero no se ha visto como primordial la privatización de las empresas públicas encargadas de la prestación de servicios públicos. Lo expresado es igualmente válido para gobiernos liberales y nacional-populistas.

Sin embargo, han existido siempre intenciones de producir transformaciones como reflejo de un estado extendido de insatisfacción con respecto a la historia nacional de las últimas décadas. Estas transformaciones, aunque anunciadas, no han sido puestas en práctica efectivamente en aquellos casos que significaban la eliminación de subsidios y beneficios al empresariado.

3. La orientación política del actual gobierno

El ascenso al poder del Dr. Menem reintrodujo, en un principio, la variante de un modelo más nacional-populista que liberal. Desde 1985, a partir del Plan Austral y de su posterior falta de complementación, adquirió mayor difusión y aceptación política la idea de que el modelo de desarrollo económico que se había seguido en la Argentina había fracasado y, en consecuencia, resultaba imprescindible modificarlo por otro que, en esencia, hiciera depender el crecimiento menos del Estado y del mercado protegido a cualquier costo y más de la iniciativa privada y del mercado externo. En este contexto, el Gobierno actual se propone la transformación del sector público mediante la privatización de las empresas de servicios públicos y la eliminación de subsidios como medidas fundamentales para eliminar la tendencia inflacionaria, provocada por un déficit fiscal que representaba el 10% del PBI en 1989. En la actualidad (junio de 1990) el gobierno ha reducido significativamente este déficit, mientras que el modelo se ha tornado netamente liberal.

E. EL ESTADO GENERAL DE LAS FINANZAS PUBLICAS

Los sucesivos desajustes de las metas presupuestarias, el estallido de las finanzas provinciales y el proceso de deterioro por el que atraviesan las empresas públicas son manifestaciones de la crisis fiscal por la que transcurre la Argentina desde hace décadas.

En efecto, el país exhibe elevados déficits fiscales en los últimos años.

El tipo de estrategia adoptada durante los últimos años, centró su accionar en la realización de ajustes de corto plazo, postergando la adopción de medidas destinadas a eliminar distorsiones estructurales del sector público.

El desencadenamiento de la crisis fiscal tiene que ver con el colapso que tuvo lugar en las finanzas públicas provinciales, consecuencia directa de los programas de ajuste aplicados. Para aliviar sus efectos se apeló a la emisión de bonos en distintas provincias. Las demandas de las provincias están basadas en la necesidad de obtener fondos para efectuar los pagos salariales.

En este contexto las provincias argentinas reciben ingresos en una proporción del 6% del PBI mientras que sus erogaciones alcanzan el 11.2% del PBI,

En lo que se refiere a la proporción de gastos por grandes rubros del presupuesto nacional la composición es la siguiente: Administración General 4.4%; Defensa 14.2%; Seguridad 4.2%; Educación y Cultura 7.6%; Salud 1.4%; Seguridad Social 5.3%; Vivienda 1.1%; otros aspectos sociales 2.0%; Transporte 4.9%; Minería e Industria 3.3%; Energía 8.2%; Agricultura 0.6%; otros aspectos del

desarrollo económico 3.5%; Servicio de la Deuda Pública 37.1% y Ciencia y Tecnología 2.2%, resultando un déficit del 5.2% del PBI.

Cuadro 2

DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO
(Por ciento del PBI)

Período	Déficit
1960-64	4.5
1965-69	2.0
1970-74	3.7
1975-79	6.1
1980-84	16.4
1984	10.8
1985	6.3

En cuanto a la política reciente en relación al transporte urbano, en las últimas décadas no se ha dado a éste la importancia que merece, acorde con la función que cumple en la movilización diaria de millones de personas. El hecho de que el autotransporte, en manos privadas, sea el modo predominantemente utilizado ha generado una desjerarquización del concepto de servicio público en materia de transporte urbano.

Independientemente de las tendencias políticas de los gobiernos ha existido una misma política implícita hacia el sector: ausencia de subvenciones o subsidios hacia el autotransporte en contraposición con servicios ferroviarios y subterráneos fuertemente subvencionados.

Por otra parte, en lo que a regulación se refiere las actitudes de los gobiernos no ha variado significativamente, manteniendo al transporte urbano dentro de un marco de fuerte regulación en las diferentes áreas urbanas del país.

La búsqueda de recursos financieros para apoyar al transporte público urbano se ha visto circunscripta hasta hace poco a la obtención de préstamos para la construcción de autopistas y para mejoras en servicios ferroviarios (electrificación). Recientemente, se han iniciado gestiones internacionales para lograr un préstamo sectorial enfocado a la mejora de la infraestructura por la que opera el autotransporte.

Debe recalcar que a excepción de esta gestión las experiencias anteriores han sido realizadas en forma individual por organismos aislados sin un principio rector ni una política englobadora del sistema en su conjunto.

Una pauta de la escasa importancia que se da a la problemática es la ausencia de estudios de transporte realizados en los últimos 15 años a excepción del efectuado en la ciudad de Mendoza.

III. LA CIUDAD Y SU SISTEMA DE TRANSPORTE

A. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA CIUDAD

1. El sistema de gobierno y administración

El Area Metropolitana de Buenos Aires está compuesta por el Distrito Federal y un número variable de partidos --de acuerdo con los diferentes criterios sustentados por distintos organismos para su delimitación-- que va de 19 a 36 municipios.

Esta conformación determina una gran complejidad institucional, ya que intervienen en el proceso de decisión tres niveles jurisdiccionales: Municipios, Gobierno Provincial, Gobierno Nacional, con los órganos de la administración centralizada, entes descentralizados y empresas de servicios públicos.

El conflicto básico se establece entre las instituciones cuyas competencias tienen clara definición territorial con problemáticas equivalentes (Municipios, por ejemplo) y las instituciones que tienen alto nivel de especificidad en cuanto a sus competencias sectoriales sin correspondencia en una jurisdicción territorial (como algunos entes centralizados o empresas de servicios públicos).

En muchos casos, estas competencias coexisten territorialmente como en el caso de los municipios del conurbano. Estos son los responsables de la regulación del uso del suelo, mientras que la aprobación de los planes corresponde a la provincia. Por otra parte, las empresas de carácter provincial o nacional que prestan servicios en estos municipios cumplen normativas centralizadas aún en las reglamentaciones con respecto a sus instalaciones. De esta manera se desdibuja y hasta se anula la normativa municipal.

La Región Metropolitana de Buenos Aires es el asiento del sistema de control y de decisión nacional. Sin embargo, la falta de organización interna del área y la excesiva presión en la concentración de actividades e inversiones han llevado el grado de centralidad de nuestro país a límites críticos, comprometiendo la calidad del mismo y la calidad de vida de la Región Metropolitana.

La disfuncionalidad y desorganización interna son el resultado no sólo de las condiciones mismas del fenómeno de metropolización, sino asimismo de la multiplicidad de jurisdicciones nacional, provincial y municipal convergentes en el área y que carecen del correlato de una coordinación organizada.

Desde el punto de vista fiscal, hay varios elementos a tomar en cuenta, correspondiendo comparar los tributos que paga el habitante del Gran Buenos Aires y lo recibido por las distintas jurisdicciones mediante los regimenes de coparticipación, por un lado, con los gastos que efectúen los tres niveles de gobierno dentro de la zona y las empresas de servicios públicos por el otro.

Puede afirmarse, en principio, que los Partidos del Gran Buenos Aires están subsidiando a la Capital Federal, sin embargo no existen investigaciones acabadas sobre el particular.

Desde el punto de vista económico, la idea del régimen federal se basa en que cada gobierno provincial tenga la responsabilidad de atender la prestación de servicios públicos que beneficien de manera específica a sus habitantes. Para ello, las provincias se reservaron todo el poder tributario no expresamente delegado a la Nación, pero la economía argentina se ha caracterizado por la debilidad de las finanzas provinciales. Los recursos provinciales se forman con los impuestos recaudados directamente por cada jurisdicción, las regalías obtenidas por el uso de sus recursos naturales, los impuestos recaudados por la Nación y distribuidos a través del régimen de coparticipación federal y, finalmente, los aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficits presupuestarios provinciales. Cabe agregar, como fuente adicional, la prestación por la Nación de parte de los servicios locales.

Los sistemas impositivos provinciales se basan en los impuestos a los ingresos brutos, a los bienes inmuebles, a los automotores, al consumo de energía eléctrica y los denominados impuestos de sellos. Si bien la Capital Federal no es una provincia, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, recauda estos impuestos con la única excepción del de sellos. Es decir que, desde el punto de vista de sus funciones económicas, en la práctica juega el papel de un gobierno provincial.

Los impuestos provinciales han sido permanentemente insuficientes para atender los gastos emergentes de los servicios de cuya prestación son responsables las provincias.

Así, en 1983, alcanzaron para cubrir el 65% y el 45% de los gastos totales de la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires respectivamente.

Del total de recursos que genera el sistema tributario argentino una proporción considerable provienen del sector transporte.

De esta manera el Estado recauda una determinada cantidad de impuestos que afectan al sector y, especialmente, al transporte urbano. Dentro de los impuestos específicos, se encuentran los referidos a la transferencia de combustibles líquidos, al petróleo crudo, a los combustibles gaseosos, a la venta de automotores nuevos, a las cubiertas y lubricantes, a la radicación de vehículos automotores, a la contribución territorial por mejoras en el sistema de transporte, etc.

Cuadro 3

Estructura de los Ingresos - Año 1983
Porcentaje total de Ingresos

	Recursos Propios	Regalías	Copartici- pación	Aportes del Tesoro
Capital Federal	65	0	8	27
Provincia de Buenos Aires	45	0	25	30

Se ha volcado un flujograma de los impuestos relacionados al sector transporte urbano, con indicación de los fondos que integran y el uso a que se destinan. (Véase gráfico 1).

Los impuestos especificados son recaudados a nivel nacional a excepción del de radicación de automotores y el de contribución de mejoras en el sistema de transporte los que se recaudan a nivel provincial y municipal respectivamente.

Los fondos generados se distribuyen, en términos generales, en forma de coparticipación federal, existiendo un fuerte subsidio del Area Metropolitana (que genera la mayor parte de estos impuestos) hacia el resto del país.

En lo que se refiere a impuestos específicos al transporte público urbano, se tiene la Tasa Nacional de Fiscalización del Transporte y, la recientemente creada Tasa Provincial de Fiscalización de Transporte, las cuales son cobradas por los organismos de contralor del transporte de cada jurisdicción y se utilizan para la realización de estudios de transporte y fiscalización.

En lo que se refiere a los organismos gubernamentales con responsabilidades en el área del transporte, por las características del régimen federal argentino, transporte urbano de la Región, la Nación, la Provincia de Buenos Aires y los municipios del conurbano bonaerense. Asimismo operan en el área dos empresas de transporte de propiedad estatal, Ferrocarriles Argentinos de propiedad de la Nación y Subterráneos de Buenos Aires en la órbita de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

La Nación actúa a través de la Secretaría de Transporte, específicamente con su Dirección Nacional de Transporte Urbano, la Provincia de Buenos Aires con su Ministerio de Obras y Servicios Públicos y su Dirección Provincial de Transporte. Los municipios del conurbano actúan a través de sus Secretarías de Gobierno y sus Direcciones de Tránsito y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a través de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos con sus Direcciones de Infraestructura Urbana y de Tránsito y Transporte.

No existen mecanismos de coordinación entre los diversos organismos en lo que se refiere a aspectos relacionados a la regulación y la fiscalización del transporte.

En cuanto a la instrumentación de proyectos de corto plazo, se ha establecido entre la Secretaría de Transporte, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Ferrocarriles Argentinos y Subterráneos de Buenos Aires un programa denominado "La Ciudad y el Transporte", el cual se encuentra enfocado exclusivamente a la coordinación de aspectos referidos a la planificación. No integra el Programa la Provincia de Buenos Aires por lo que no puede considerársele abarcativo de la totalidad de la Región.

2. Número de habitantes, densidad demográfica, tipos de viviendas y distribución espacial de la población

La crisis socioeconómica actual obliga a replantear en alguna medida el modelo de organización territorial y en consecuencia a modificar el enfoque de la gestión del planeamiento en la Región.

Dentro de la organización espacial, el transporte aparece como un elemento esencial que es condicionado por la localización de las actividades urbanas, y al mismo tiempo, las condiciona. El modelo de organización territorial hasta la década pasada se apoyó en dos conceptos básicos: la concentración, generando aglomeraciones urbanas con crecimiento acelerado, y la segregación espacial, tanto de las actividades como de los habitantes.

Este modelo lleva implícito una altísima tasa de interacción espacial, lo cual aumenta los requerimientos de movilidad, provocando de hecho alto consumo de energía, de espacio, grandes inversiones de infraestructura, degradación del ambiente y destrucción del patrimonio urbano. Al ponerse en crisis este modelo se reconoce la necesidad de generar uno nuevo, que contemple otra organización espacial, menos dependiente de la movilidad y menos consumidora de espacio y de riqueza.

La evolución demográfica de la Región Metropolitana siguió en general un ritmo distinto al del resto del país. Entre 1869 y 1914 la población del territorio que hoy comprende la aglomeración de Buenos Aires pasa de 229 720 a 2 034 031 habitantes; incremento debido en gran parte a la inmigración de ultramar. En las tres décadas siguientes el crecimiento fue más pausado, pero importante. Durante el período 1947/60, la migración interna fue la causa principal del crecimiento demográfico, con un saldo de 700 000 personas, un promedio de 70 000 inmigrantes anuales, en su mayor parte proveniente de la región pampeana. A ellos se agregaba la inmigración externa, originada fundamentalmente en países limítrofes, que representó la cuarta parte del crecimiento total (un promedio anual de 31 361 personas). En 1914 vivían en la Región más de 2 millones de personas (25% del total del país), en 1947 5 millones, en 1960 casi 7, más de 8 en 1970 y casi 10 en 1980.

Las áreas con mayor densidad poblacional son Capital Federal, en segundo término los partidos de la primera corona y por último, la segunda corona.

Tomando como unidad de análisis la fracción censal se tiene, en la Capital Federal, la densidad mayor a 500 hab/ha a lo largo de los ejes norte y oeste, luego se registran densidades de 250 a 500 hab/ha en zonas aledañas a los ejes citados (50% de la superficie de la Capital y hacia el sur la densidad desciende a menos de 50 hab/ha. En el resto de la Región se presentan densidades que varían entre 40 y 250 hab/ha en la corona de partidos que limitan la Capital Federal y densidades que varían entre 40 y 100 hab/ha en la 2da. corona.

Un cuadro general de la situación habitacional en 1980, indica que en la Región existen 2 700 000 viviendas particulares ocupadas sobre un total de 7 100 000 unidades habitacionales que conforman el total del parque argentino. El tipo predominante en la Región, al igual que en el resto del país, es la "casa". Más de la mitad de los hogares metropolitanos viven en casas, poco más de un tercio en departamentos y menos del 10% en unidades clasificadas como "ranchos" o precarias. Los datos censales revelan que en comparación con el resto del país, la Región cuenta con el mejor parque habitacional.

A continuación se presenta el plano de la Región Metropolitana de Buenos Aires y su división política. (Véase Gráfico 2).

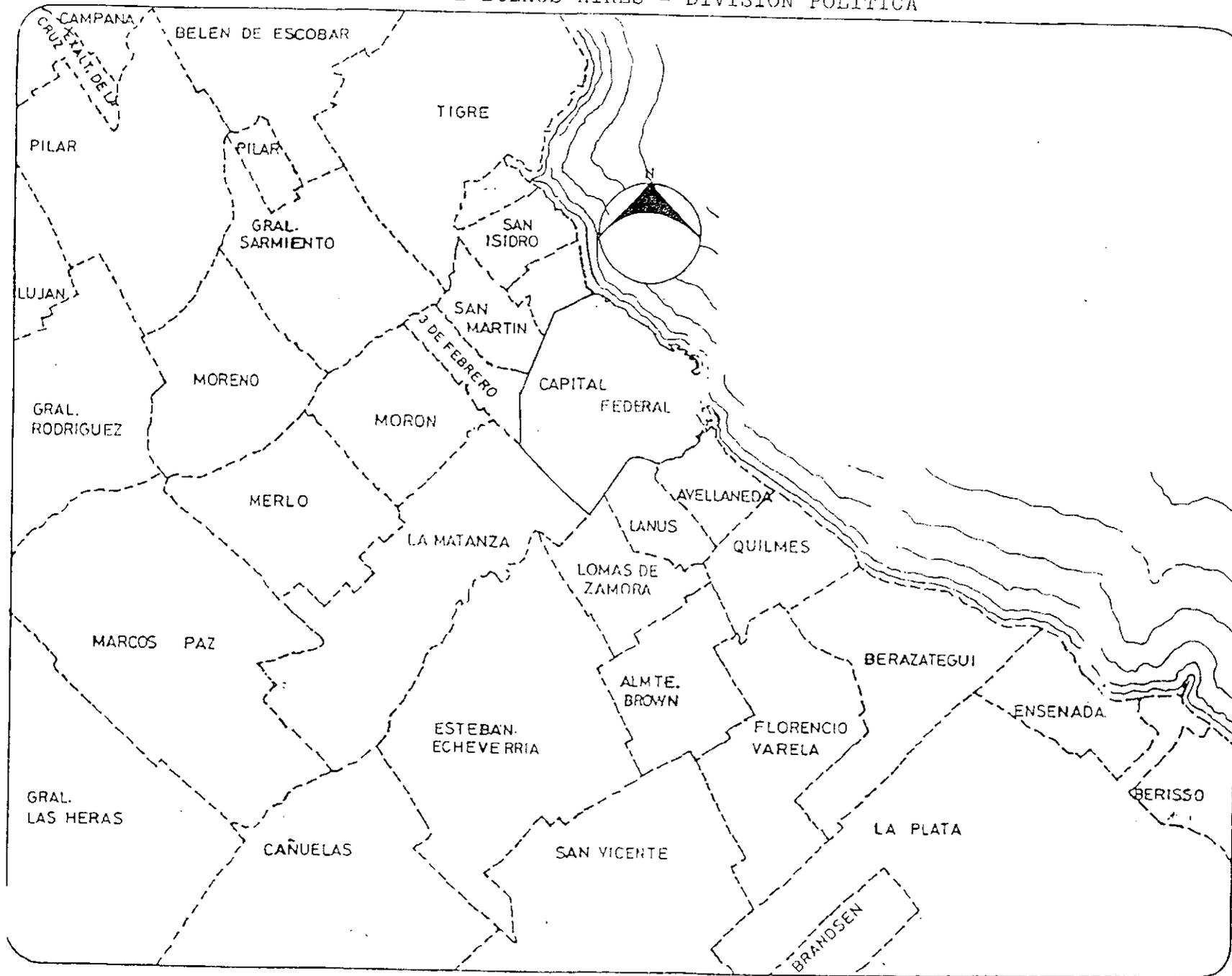
3. Actividades económicas

De acuerdo con el Censo de 1980 trabajaban en la Región Metropolitana de Buenos Aires 3 698 727 personas (38% del total de población). La distribución por sectores era la siguiente:

Cuadro 4

	Asalariados	No Asalariados	Total
Agricultura, caza, pesca	0.08	0.25	0.33
Minas y canteras	0.16	0.03	0.19
Industria manufacturera	20.12	4.38	24.50
Electricidad, luz, agua	1.07	-	1.07
Construcción	4.00	3.73	7.73
Comercio, restaurantes y hoteles	9.12	8.20	17.32
Transporte, almacenaje y comunicaciones	4.80	1.07	5.87
Financiero, seguros, bancos, inmuebles y servicios	4.55	1.64	6.19
Servicios comunales, sociales y personales	18.53	5.85	24.38
No especificadas	0.30	12.12	12.42
	62.73	37.27	100.00

Gráfico 2
REGION METROPOLITANA DE BUENOS AIRES - DIVISION POLITICA



La cantidad de personas que asisten a establecimientos educacionales es la siguiente:

Cuadro 5

Jurisdicción	Total de 5 y más años	Asisten	Nivel de enseñanza			Sup.o Univer.
			Preescolar	Primaria	Secundaria	
Capital Federal	2 711 442	549 757	44 234	249 265	154 577	101 685
Partidos del Gran Buenos Aires	6 064 604	1 440 200	115 020	937 682	304 399	83 099

4. Crecimiento económico

No se tienen datos completos como para evaluar la tendencia de crecimiento de la Región.

Puede decirse que no escapa al estancamiento que sufre el país desde hace más de una década e inclusive que, en el caso particular del área, el efecto ha sido aún más acentuado debido especialmente al éxodo de numerosas industrias hacia el interior del país incentivado a través de la política de subsidios al establecimiento de plantas fabriles en zonas desfavorables.

Si bien la Región constituye aún el polo de mayor concentración industrial y donde se presenta el mayor grado de integración de empresas, las actividades de este tipo han perdido peso relativo en los últimos años.

En 1980 la participación en el PBI industrial de las actividades metropolitanas llegaba al 65% y en 1985 había disminuido al 62%.

La actividad del parque industrial del área se concentra en un número limitado de establecimientos, en los cuales el valor agregado por persona ocupada es mayor debido a la intensidad del capital y la tecnología empleada.

Durante el período 1974-85 se perdieron en el resto del país 165 700 puestos de trabajo en la industria. En el mismo período, en la Región, la pérdida fue de 185 272 discriminados en 109 829 en Capital Federal y 75 447 en el conurbano bonaerense, es decir un 33% y 16% respectivamente del empleo industrial de la Región.

La mayor concentración de los empleos industriales se da en los partidos del Gran Buenos Aires, cercanos al Distrito Federal.

En cuanto a la actividad manufacturera, en la Ciudad de Buenos Aires, en la ribera del Riachuelo y en la zona contigua al Partido de La Matanza, no se presentan concentraciones significativas. En el resto de la aglomeración, se presenta una corona de concentraciones de actividades que se conforma con los centros de San Isidro, Villa Ballester, Caseros, Haedo, San Justo, Lanús, Avellaneda, prolongándose hasta Quilmes, conformando una corona adyacente a la Capital Federal. Sobre el Acceso Norte en el Partido de Tigre y en el de Pilar

se presentan asentamientos importantes. También en el de San Fernando. Sobre las rutas nacionales números 7, 3 y 1/2 se registran algunas concentraciones.

En cuanto a la localización de los servicios, el Area Central de la ciudad de Buenos Aires, constituye el centro más importante de la Región, ya que reúne las actividades privativas de una gran metrópolis. Fuera de ella, los centros comerciales más importantes se conforman al norte y al oeste, en ejes que se prolongan al conurbano. Hacia el norte Plaza Italia, Belgrano, Saavedra, Olivos, Martínez, Acasuso, San Isidro, Beccar, Tigre y San Fernando. Hacia el oeste, Once, Caballito, Flores, Liniers, Ramos Mejía, Haedo y Moreno. Al sur los centros más importantes son Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda y Quilmes.

Especialmente en la Capital Federal, entre 1980 y 1985 se percibe un aumento de ocupación en los servicios pero la población así ocupada lo fue en actividades de baja productividad y baja remuneración: administración pública, comercio, servicio doméstico, etc. Se registra también en Capital Federal, un aumento del empleo en actividades financieras, inmobiliarias y servicios a empresas.

En cuanto a la distribución de ingresos se ha verificado un proceso de concentración de la renta. En 1974 los estratos de ingresos más altos recibían el 42% del ingreso total, en 1982 el 48,5% según datos del INDEC.

La distribución de la población según escala de ingresos (datos de octubre de 1981) es la siguiente:

Cuadro 6

ESCALA DE INGRESOS
(US\$/mes) (Líquidos)

	Total	0-45	46-75	76-149	150-230	231-300	301-450	451-600	+ de 600	s/Ingreso Descon.
Total de ocupados	3 698 727 74 489 138 689 793 745 843 139 354 746 461 701 155 915 224 750 51 984 559 569									
Participación (%)	100.0	2.0	3.7	21.5	22.8	9.6	12.5	4.2	6.1	1.4 16.2

Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares.

5. Horarios laborales y escolares

Los horarios laborales en la Región varían según rama de actividad. En el sector industrial hay sectores en los cuales se trabaja durante las 24 horas, existiendo otro grupo cuyo horario se extiende desde las 6 o 7 horas a las 14 o 15 horas, de lunes a viernes y en los sábados de 7 u 8 horas a 12 o 13 horas. Iguales horarios se tienen para el sector de la construcción.

En cuanto a la actividad comercial la misma se extiende de 8 o 9 horas a las 19 o 20 horas, algunos establecimientos trabajan en horario continuo y otros en jornadas laborales interrumpidas en el lapso de 12 o 13 horas a 15 o 16 horas.

En lo que respecta a transporte y comunicaciones en general se trabaja las 24 horas. El sector finanzas y seguros cumple jornadas laborales continuas que se extienden desde las 10 horas a 18 horas. Finalmente, los horarios escolares varían según correspondan a establecimientos de enseñanza primaria, secundaria, terciaria o universitaria. En lo que respecta al primario existe turno mañana y/o tarde, en cuanto al secundario y universitario se tiene turno mañana, tarde y noche. La Administración Pública Nacional trabaja en general de 12 a 20 horas, la Administración Municipal de 7 a 14 horas.

Las vacaciones escolares se dan en dos períodos, durante dos semanas en el mes de julio y en los meses de diciembre, enero y febrero. En general los habitantes de la región toman sus vacaciones coincidentes con las vacaciones escolares, con una duración que varía de 1 semana a un mes.

B. LOS VIAJES EFECTUADOS

1. Tasas de motorización

Hacia el final de la década del 50 y a partir de esa fecha se produce un acelerado crecimiento del parque automotor. Dicho crecimiento no encontró correspondencia en los incrementos de oferta de infraestructura vial en la Región Metropolitana de Buenos Aires. A continuación se presentan algunos datos ilustrativos.

Cuadro 7

EVOLUCION DE LA POBLACION Y DEL PARQUE AUTOMOTOR EN LA REGION

	1969	Años 1981	1981/1969
Población Area Metropolitana (miles)	8 462	9 927	17%
Parque automóviles particulares	296 200	728 790	146%

Fuente: Subsecretaría de Hacienda de la Provincia de Bs. As. y CFI.

Cuadro 8

EVOLUCION EN LA COMPOSICION DEL PARQUE AUTOMOTOR EN LA REGION

	Años	
	1969	1981
Automóviles	63%	76%
Vehículos de carga y transporte de pasajeros	37%	24%

Fuente: Situación Urbana y de Transporte. Subsecretaría de Transporte.

Cuadro 9

EVOLUCION DE LA RELACION AUTOS POR HOGAR

Zona	Autos/hogar 1970	Autos/hogar 1980
Capital Federal	33 %	64
Partidos del Gran Buenos Aires	21 %	38

Fuente: Situación Urbana y de Transporte. Subsecretaría de Transporte.

2. Generación y distribución de viajes

El único relevamiento integral de la demanda de transporte de personas en la Región Metropolitana de Buenos Aires fue efectuado en 1970, en el marco del Estudio Preliminar de Transporte de la Región. Dicho relevamiento se basó en una encuesta domiciliaria de viajes que abarcó alrededor de 9.000 hogares en la Región.

A posteriori de este estudio sólo se han efectuado relevamientos sobre áreas o servicios parciales de la Región, para propósitos específicos. Entre ellos se destaca la encuesta domiciliaria efectuada durante 1986 en el Partido de La Matanza (que involucra alrededor del 10% de la población total de la Región Metropolitana). En esta encuesta se cubrieron aproximadamente 5 000 hogares del Partido.

Un relevamiento de importancia para caracterizar la demanda de transporte en la Región aunque con un alcance global, es el del Censo Nacional de Población de 1980. En él se requirió, sobre una muestra del 10% de los hogares totales, la ubicación de los lugares de trabajo o estudio de las personas de 14 años o más.

Además de los datos mencionados se dispone de información sobre la demanda efectivamente transportada en los diversos medios de transporte público que funcionan en la Región.

Todo ello, aunque no constituye una información completa y actualizada, permite lograr una apreciación por lo menos aproximada de la demanda dirigida al sistema de transporte de la Región.

Análisis global de la demanda

Partiendo de los datos disponibles y efectuando los ajustes correspondientes podemos decir que la tasa de generación de viajes para el año 1970 en la Región era: viajes/persona-día: 1.59. Esta tasa contempla el total de la población y viajes realizados a pie a partir de las 5 cuadras.⁴ Efectuado el ajuste a 1986 con los datos disponibles se concluye que se ha registrado una disminución del 10% de la tasa de generación resultando en consecuencia: viajes/persona-día: 1.43.

Considerando una estimación de la población del conjunto del Gran Buenos Aires a 1986 en base a la tasa de crecimiento 70-80 resulta la siguiente aproximación al número diario de viajes en la Región.

Cuadro 10

	Miles
Población de la Región (1970)	9 710.2
Tasa de Crecimiento Anual 70/80: 1.52%	
Población Región estimada 1986	10 630
Viajes diarios totales estimados 1986	15 200

Los viajes estimados incluyen viajes a pie con distancias iguales o mayores a las 10 cuadras.⁵

Partiendo de las mismas fuentes de información, pasaremos a considerar la distribución de la demanda según los modos de transporte utilizados, para lo cual se efectúan algunas hipótesis y por tanto los resultados obtenidos deben considerarse con carácter de estimaciones.

Cuadro 11

DISTRIBUCION MODAL DE LOS VIAJES EN LA REGION (Medios por tramo de viaje)

Modo	Miles de Viajes	EPTRM 1970 %	Miles de Viajes	Estimación 1986
Transporte público (incluye taxi)	9 430	70	9 730	64
Automóvil particular	2 680	20	4 020	26
Otros medios	540	4	600	4
A pie (10 o más cuadras)	880	6	850	6
T o t a l	13 470	100	15 200	100

Resulta de interés conocer como se distribuyen los viajes entre los diferentes medios de transporte público que funcionan en la Región. Considerando por un lado los valores a 1970 y los últimos años (1982-1987), para los cuales se dispone de valores completos, surgen los siguientes promedios de demanda y de participación porcentual en el total de viajes.

Cuadro 12

DISTRIBUCION DE LA DEMANDA EN LOS DIFERENTES MEDIOS DE TRANSPORTE PUBLICO
(Medios por tramo de viaje)
(en millones)

Medio	1970 Viajes anuales	%	1982/87 Viajes anuales	%
Transporte público				
automotor	3 283	83	3 011	86
Ferrocarril	413	10	306	9
Subterráneo	279	7	189	5
T o t a l	3 975	100	3 496	100

No se dispone de información actualizada sobre la demanda de viajes captado por los servicios de taxímetro. Como referencia, en 1970 el volumen diario de demanda en ese medio era de unos 1 200 000 viajes con una participación en el total de cerca del 7%.

Surge del cuadro anterior, la fuerte predominancia del medio automotor en la satisfacción de la demanda dirigida al sistema de transporte público. Esta predominancia se acentuó a partir de la década del 70.

Los datos registrados en el Censo de 1980 no contabilizan los motivos de desplazamiento referidos a esparcimiento, compras, salud y otros motivos (basados en el hogar) ni los no basados en el hogar, que constituyen el 26% y el 12.9% respectivamente del total de los viajes detectados en el análisis de demanda efectuado en el EPTRM.

Los resultados de los datos del Censo 80 muestran que la Capital Federal y el conurbano están a la cabeza de todas las jurisdicciones con mayor porcentaje de personas con actividad que se desplazan a 10 cuadras o más (57.2% y 56.7% respectivamente). Este fenómeno, viajes de mayor longitud en la Región Metropolitana de Buenos Aires, es el esperado, puesto que el área urbana es la de mayor superficie del país. Ello acentúa la importancia del sistema de transporte, el que debe dar respuesta a más del 50% de la población activa.

La información obtenida en el Censo 80 para la Región está registrada por partido del conurbano y por distrito de la Capital Federal.

De la lectura de esta información se desprende que el movimiento principal es desde los 19 partidos del conurbano a la Capital Federal, pero hay también desplazamientos relevantes entre estos partidos y desde la Capital Federal hacia ellos.

La corriente más importante es de 72 000 personas que se trasladan diariamente desde La Matanza (el partido más populoso) hacia Capital Federal. Le siguen los que provienen de Morón, Lomas de Zamora, Lanús, Vicente López, Avellaneda.

C. LAS REDES DE TRANSPORTE

1. La red de vías

Para toda la Región la red vial alcanza una longitud de 19 550 km, de ellos 13 700 km son pavimentados. La longitud de calles de todo tipo (autopistas, avenidas y calles pavimentadas o no) en la Capital Federal es de 2 600 km, con más del 97% pavimentadas. En el conurbano, la longitud de calles de todo tipo de jurisdicción municipal puede estimarse actualmente en 15 600 km de los cuales aproximadamente las dos terceras partes tienen pavimento. A esto hay que agregar caminos rurales pertenecientes a la red nacional, a la red provincial primaria y a la red provincial secundaria, de una longitud total de 1 350 km, pavimentados en un 60%.

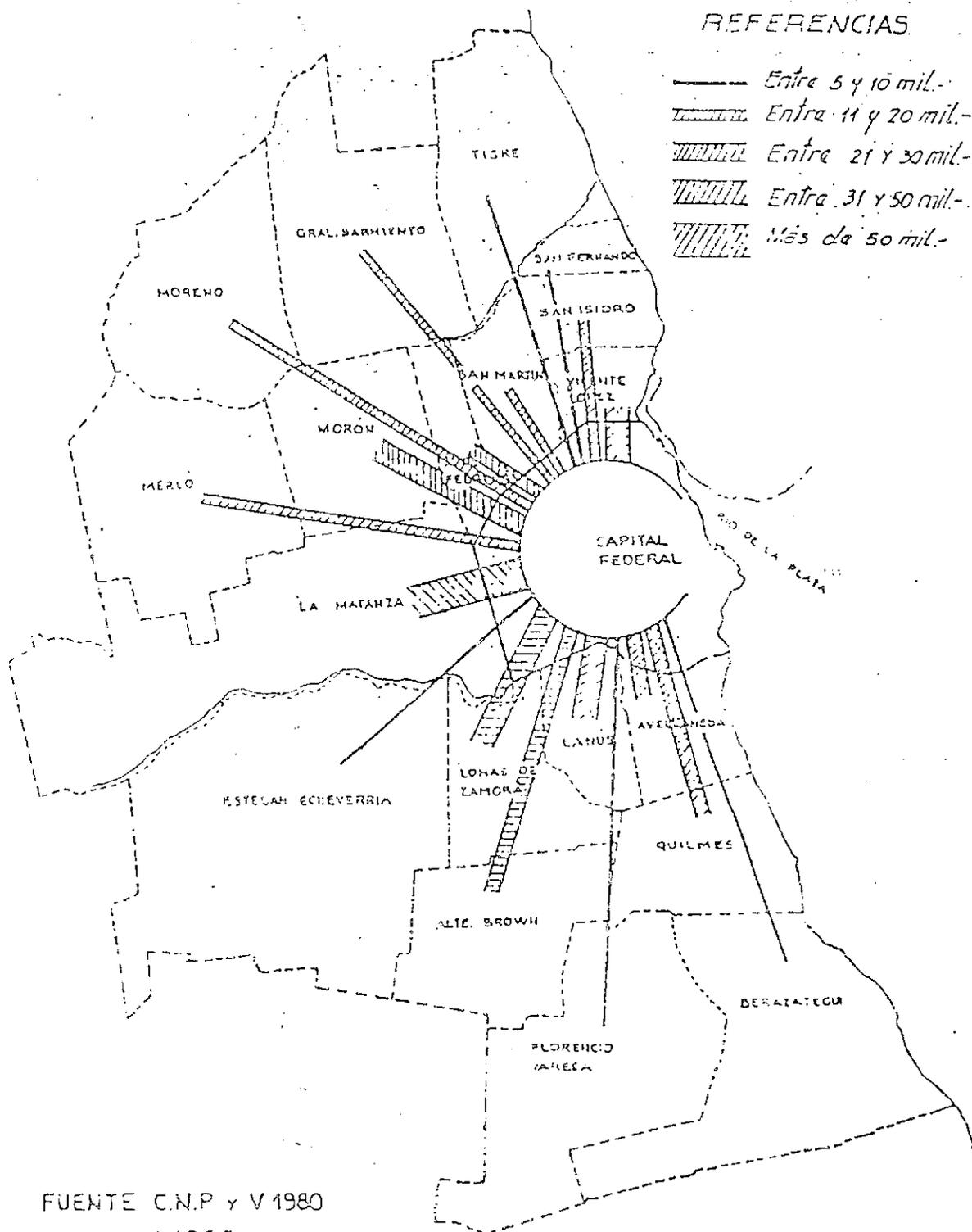
La red secundaria en toda la Provincia de Buenos Aires está conformada aproximadamente por 24 000 km, de los cuales se encuentran 300 km en la Región Metropolitana. De ésta, 200 km se encuentran pavimentados y el resto posee calzadas mejoradas o de tierra. Por sus características, estos caminos, juntamente con los municipales sirven principalmente a la demanda del tránsito local dentro de cada partido y zonas aledañas, y como conexión necesaria, para desplazamientos más largos, con la red provincial primaria y la red troncal nacional.

En esta presentación general ha quedado implícitamente comentado la existencia de tres niveles de gobierno que actúan, no siempre coordinadamente, en el tema de la red vial de la Región. El gobierno nacional, provincial y municipal es responsable, en la red de su jurisdicción, de planificar, administrar, construir y mantener la red de vías.

Gráfico 3

FLUJOS DIARIOS INTERJURISDICCIONALES DESDE EL GRAN BUENOS AIRES
HACIA CAPITAL FEDERAL

MOTIVO: Trabajo y Estudio

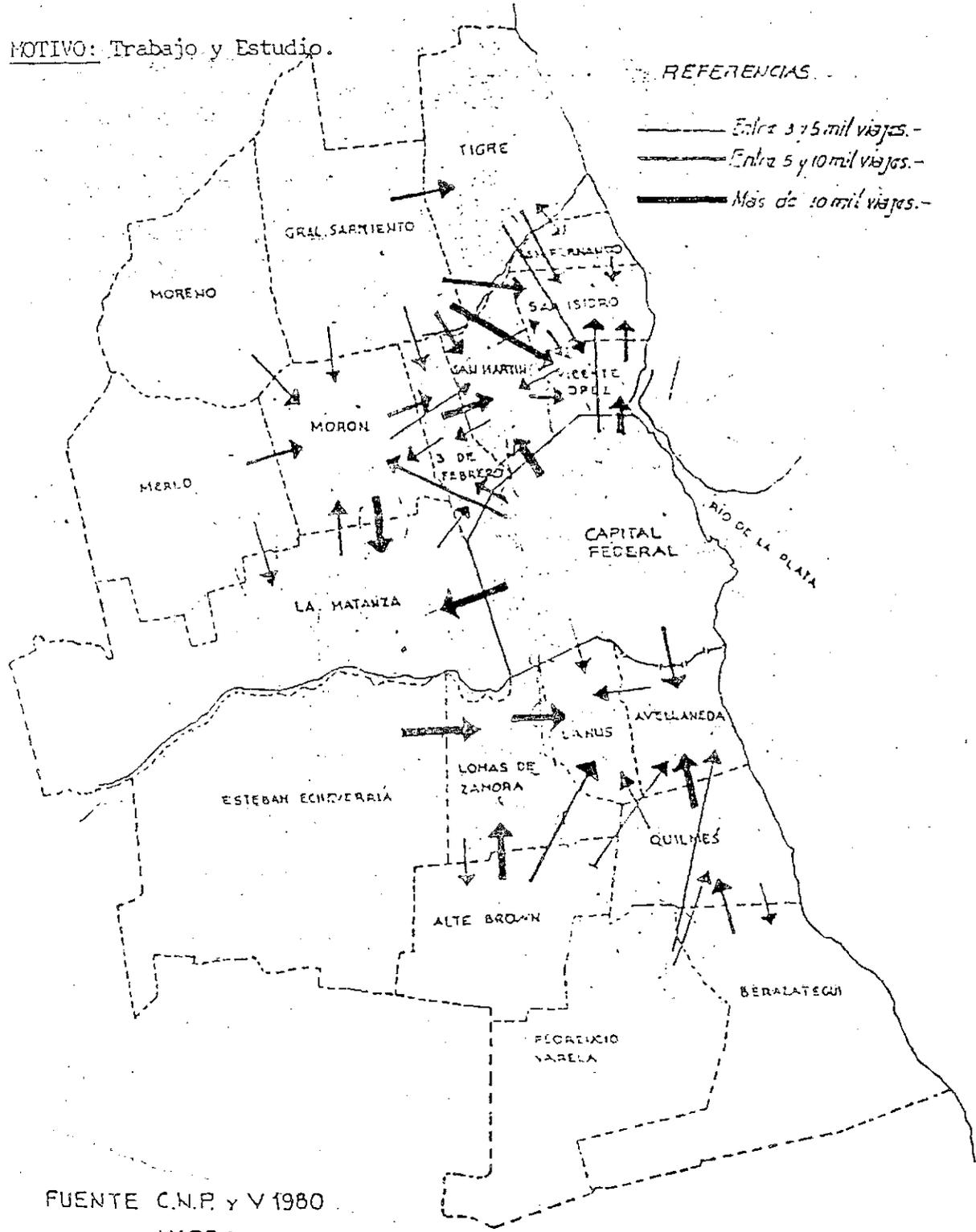


FUENTE C.N.P y V 1980
I.N.D.E.C.

Gráfico 4

FLUJOS DIARIOS DE SIGNIFICACION ENTRE PARTIDOS DEL GRAN BUENOS AIRES Y DESDE CAPITAL FEDERAL
(NO INCLUYE LOS FLUJOS DESDE LOS PARTIDOS HACIA CAPITAL FEDERAL)

MOTIVO: Trabajo y Estudio.



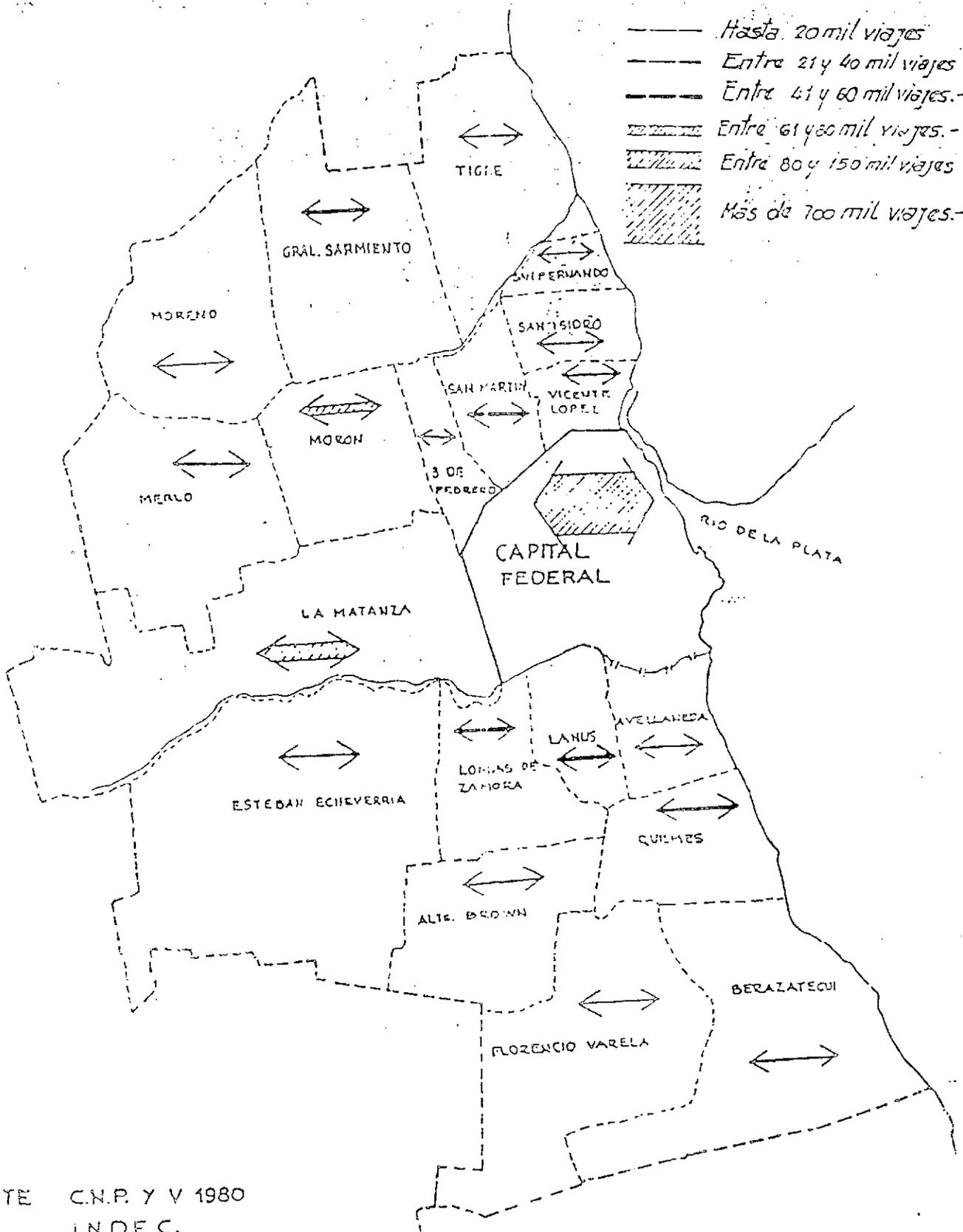
FUENTE C.N.P. y V 1980
I.N.D.E.C.

FLUJOS DIARIOS INTRAJURISDICCIONALES

MOTIVO: TRABAJO Y ESTUDIO

REFERENCIAS

- Hasta 20 mil viajes
- - - Entre 21 y 40 mil viajes
- Entre 41 y 60 mil viajes.
- ▨ Entre 61 y 80 mil viajes.
- ▨ Entre 81 y 150 mil viajes
- ▨ Más de 100 mil viajes.



Desde un enfoque funcional, podemos decir que arterias y colectoras forman la red vial básica de la Región. Las arterias tienen una longitud de 296 km en la Capital Federal y 316 km en el resto del conurbano; las colectoras una longitud de 176.5 km en la Capital Federal y 249.5 km en el resto del conurbano. En toda la Región las arterias suman 612 km y las colectoras 426 km, con un total para la red básica de 1 038 km.

La densidad de la red vial básica es de 2.4 km/km² en la Capital Federal; 0.21 km/km² en el resto del conurbano bonaerense y de 0.37 km/km² en toda la Región. Es decir, que poco más del 5% de toda la red vial de la Región y poco más del 7% de la red pavimentada, integra la red vial básica, las calles comunes representan más del 90% de la red vial total de la Región.

En relación con la población, en la Capital Federal hay 8.9 km de calles de todo tipo por cada 10.000 habitantes, en el resto del conurbano 25.3 km y en toda la Región 20.1 km. Si se consideran sólo las calles pavimentadas, la relación baja a 8.6 km por cada 10 000 habitantes en Capital Federal, a 16.7 km en el resto del conurbano y a 14.1 km en toda la Región.

Desde el punto de vista de sus características físicas la red puede clasificarse en primaria, secundaria y terciaria.

En la Capital Federal la red vial primaria está formada por las autopistas con control de accesos, la red secundaria por las avenidas con 4 o más carriles y la red terciaria la componen tanto las canalizadoras de tránsito hacia las avenidas como las otras de menor importancia. El ancho promedio de las avenidas es de 20 metros, mientras que las calles tienen un ancho de 11 metros.

En el Area Suburbana o exterior a la Capital Federal, la red primaria la conforman las autopistas, de 4 o más carriles, con control de accesos. La red secundaria la forman las rutas nacionales o provinciales existentes. Algunas constituyen antiguos caminos rurales de dos trochas, hoy rodeados por crecientes aglomeraciones urbanas y de tráfico muy complejo. La red terciaria la forman tanto las calles vecinales como calles canalizadoras de tránsito más rápido.

En cuanto al señalamiento luminoso existente en la Región, se tienen situaciones bien diferenciadas en Capital Federal y Conurbano Bonaerense.

La Capital Federal tiene más de 2 000 intersecciones semaforizadas cuya situación es buena en general. El comando de semáforos se halla dividido en 7 zonas. El microcentro cuenta con equipos de control de tráfico electromecánicos de ciclo fijo, el resto corresponde a equipos digitales actuados o semi-actuados y controlados desde comandos centrales. En el Conurbano todos los semáforos se encuentran bajo supervisión de los distintos municipios, aún aquéllos que actúan sobre red primaria. La densidad de equipos en los partidos es menor a la de la Capital Federal. Se encuentran señalizadas las intersecciones principales y en los cruces próximos a las escuelas. En general son equipos electromecánicos de ciclo fijo.

En cuanto a los volúmenes de tránsito, de acuerdo a la información disponible, debe concluirse que en la Red vial primaria de la Región y en los accesos a Capital Federal, el tránsito ha aumentado entre 1970 y 1980 en

alrededor del 50% en general y en valores promedios. En Capital Federal las variaciones son notables debido fundamentalmente a la influencia que tuvieron ordenamientos vehiculares sobre la circulación tales como el ensanche de avenidas, la semaforización, la construcción de grandes estacionamientos en el macrocentro, etc.

También, del análisis de la información disponible, se puede observar que en cuanto a los niveles de servicio se tiene la situación a 1982 para Capital Federal y a 1970 para el Conurbano Bonaerense.

La red vial carece de estructura y el uso de las vías no responde a una clasificación y delimitación de las distintas funciones. Los tránsitos se confunden e interfieren mutuamente: tránsito pasante con tránsito local, tránsito lento con tráfico rápido, el de cargas, con el de pasajeros, los flujos vehiculares con los peatonales, etc. En este contexto, se registran en el Area de micro y macrocentro de Capital Federal y en algunos tramos de la vialidad principal del Conurbano, niveles de servicios comprometidos, en hora pico, pudiendo producirse situaciones de congestión.

En cuanto a la composición del tránsito no se tienen datos actualizados para la Región.

No existe uso prioritario de la vialidad para el transporte público de pasajeros en la Región, excepto la prohibición de circulación de automóviles particulares en el microcentro y tres carriles contracorrientes en las Avdas. Diagonal Norte y Las Heras en Capital Federal y en la Av. Mitre en la Provincia de Buenos Aires, debiéndose señalar que no se respeta esta normativa.

En cuanto a la política de control de estacionamiento debe señalarse que si bien existe un ordenamiento establecido por el cual se tienen zonas con prohibición de estacionamiento, zonas con estacionamiento pago y zonas de libre estacionamiento, la ineficiencia del sistema de control produce especialmente en el area central estacionamiento indiscriminado con la consiguiente reducción de la capacidad de calzada.

Finalmente, en referencia al mantenimiento y estado de conservación de las vías, al no existir un plan de prioridades de conservación de infraestructura, la misma se realiza en forma desordenada, resultando estados de arterias muy diferenciados en distintas zonas, debiéndose señalar que no se encuentra suficientemente jerarquizada esta actividad.

2. Red de ferrocarriles y subterráneos

a) Ferrocarriles Argentinos.

Los servicios ferroviarios que operan dentro de la Región Metropolitana de Buenos Aires se encuentran a cargo de la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos dependiente de la Secretaría de Transportes. Los servicios fueron nacionalizados en 1948.

En la actualidad la red cuenta con cerca de 810 km (desde el punto de vista ferroviario. los límites de la Región Metropolitana son más extensos que los considerados anteriormente), en su totalidad de vía doble, encontrándose electrificado en un 25%, aproximadamente.

Existen tres trochas, perteneciendo alrededor del 80% de la red a la trocha ancha.

La red está constituida por 6 líneas principales y opera con 267 estaciones.

La alimentación eléctrica de estos tramos no es uniforme ya que en las líneas Mitre y Sarmiento la alimentación es por tercer riel con 800 V de tensión, en la línea Urquiza la alimentación es por tercer riel corriente continua con 600 V de tensión y en la línea Roca la alimentación es aérea con 25 000 V de tensión y corriente alternada monofásica.

El estado de las vías es aceptable para la velocidad comercial que desarrollan los trenes; las mismas se encuentran renovadas casi en su totalidad correspondiéndole alrededor de un 40% estado muy bueno, 13% estado bueno, un 27% estado regular y 1% estado malo.

En lo referente a señalamiento en las dos últimas décadas se registraron modificaciones que consistieron en el reemplazo en algunas líneas de antiguos sistemas mecánicos de bloqueo por sistemas luminosos automáticos. Sin embargo quedan aún importantes tramos con señalamiento mecánico. Los sistemas de señalamiento existentes por su diversidad dificultan y encarecen el mantenimiento. Con respecto a los luminosos automáticos carecen de una tecnología de avanzada y no incluyen elementos de seguridad adicionales.

En lo que se refiere al parque, la diversidad de trochas y tracciones, lo torna bastante heterogéneo, reduciendo su intercambiabilidad. En lo referente a la antigüedad el parque tractivo se incorporó entre los años 1955 y 1975 en su mayor parte, gran parte del mismo ha sido remotorizado. Los coches motores y los coches remolcados se incorporaron en la década del 60 mayoritariamente. Se verifica para el parque total de coches una antigüedad inferior a los 30 años. En relación a los coches eléctricos se integraron al servicio en épocas diferentes. Una parte es de épocas anteriores a la nacionalización, mientras que el resto, de diseño japonés, se adquirió en 1958-62, 1972-76 y 1985 (Ferrocarril Roca).

Respecto de la tecnología utilizada para la recaudación de tarifas, la misma es por expendio de boleto manual en ventanilla, con control por guardas. Las estaciones no se encuentran cerradas, registrándose una fuerte evasión tarifaria.

Ferrocarriles Argentinos registra un déficit total por todos los servicios de alrededor de 1 000 millones de dólares anuales que es solventado por el Tesoro Nacional, no existiendo división contable para los diferentes servicios.

b) Subterráneos de Buenos Aires

El transporte subterráneo se desarrolla íntegramente dentro de la Capital Federal y se encuentra a cargo de la Empresa Estatal Subterráneos de Buenos Aires, dependiente de la Municipalidad de esta ciudad.

La red de subterráneos consta en la actualidad de 36.4 km de vías dobles, dividida en cinco líneas.

La totalidad de las líneas se halla construida en trocha 1 435 m (trocha media o europea) y se desarrolla en forma subterránea, siendo variables de línea en línea las pendientes y los niveles de tortuosidad.

La alimentación eléctrica no es uniforme, si bien en todos los casos se realiza mediante corriente continua. La línea A tiene alimentación aérea con 1.110 V de tensión, la línea B alimentación por tercer riel y 550 V de tensión y las líneas C, D, y E, alimentación aérea 1 500 V de tensión. Por las diferencias técnicas de gálibo y alimentación los tres grupos de líneas indicados no resultan compatibles entre sí, ello es lógicamente consecuencia del proceso histórico de conformación del sistema.

La red cuenta para su operación con 62 estaciones, el acceso a éstas se realiza mediante escaleras fijas en la mayor parte del sistema, si bien un número no despreciable cuenta con escaleras mecánicas para el descenso al andén. Para la salida de las estaciones se dispone de escaleras mecánicas en prácticamente todas las estaciones en las que existe entrepiso, y entre éste y el andén; en sólo seis, sin embargo puede salirse directamente a superficie mediante aquéllas.

La casi totalidad de la infraestructura de vías no ha sido renovada y en consecuencia se conserva mayoritariamente la enrielladura original. Puede constatarse que las 2/3 partes de las vías se encuentra en estado malo, habiendo superado holgadamente su vida útil.

En lo referente a señalamiento, los sistemas han sido renovados en las líneas A y B, manteniendo las líneas C, D y E los equipos originales. El estado puede ser considerado bueno en las líneas A, B y E y regular en las líneas C y D. Las estaciones han sido mantenidas dentro de sus características originales, siendo su estado regular a excepción de la línea E. Las escaleras mecánicas antiguas han sido renovadas en algunos casos, siendo su confiabilidad no muy elevada. Las condiciones ambientales son en algunos tramos deficientes, principalmente en las líneas B y C. Con respecto a la información a los usuarios, si bien en términos generales puede ser considerada aceptable, debe señalarse la carencia de información en los puntos de transferencia con las líneas del autotransporte.

El sistema cuenta con un parque de 443 vehículos de 8 marcas/modelo diferentes. Los coches no son compatibles entre las diferentes líneas excepto los de las líneas C, D y E. Todos los vehículos con excepción de los incorporados en última década, han sido parcialmente remodelados. Cerca de los 2/3 del parque de Subterráneos de Buenos Aires excede los 50 años de antigüedad. Esta situación se traduce en frecuentes trabajos de reparación y por lo tanto en índices relativamente bajos de disponibilidad.

Respecto de la tecnología utilizada para la recaudación de tarifas, la misma es por expendio manual de cospel en estaciones propias del sistema solamente, y el control es por molinete.

Subterráneos de Buenos Aires registra un déficit anual total de alrededor de 30 000 000 de dólares que es solventado por la Municipalidad de Buenos Aires.

3. La red de las distintas categorías de transporte público de superficie

a) Autotransporte público de pasajeros

El autotransporte público de pasajeros constituye por sus características técnicas y económicas una modalidad de transporte flexible y ágil con capacidad de adaptación a tráficos de muy diversas configuraciones y densidades. Su presencia es por lo tanto muy amplia en la Región, tanto en los corredores troncales donde se superpone al ferrocarril, como en vías colectoras y vecinales. Puede afirmarse que es la modalidad fundamental de transporte público, explicándose así la primacía ya observada en la distribución modal de los tráficos.

El servicio es prestado por empresas privadas con concesiones, permisos o autorizaciones otorgados por tres jurisdicciones diferentes: la Nación, la Provincia de Buenos Aires y los Municipios del conurbano bonaerense de acuerdo con la naturaleza de los recorridos a saber:

- Líneas de jurisdicción nacional: son aquéllas que operan dentro de los límites de Capital Federal o que conectan ésta con los partidos del Gran Buenos Aires.
- Líneas de jurisdicción provincial: son aquéllas que vinculan más de un partido del Gran Buenos Aires.
- Líneas de jurisdicción municipal: son aquéllas que operan dentro de los límites de un Municipio.

Generalmente cada empresa opera una única línea, pero existen algunas empresas que operan varias líneas, inclusive, de diferentes jurisdicciones.

La red de autotransporte es extensa, totalizando los recorridos 11 500 km (se contemplan sólo una vez los tramos comunes de los ramales de cada empresa). De ellos unos 900 km corresponden a líneas con recorridos comunales. Los recorridos en el conurbano incluyen también 2 500 km de red de jurisdicción provincial y 5 800 km de las líneas de jurisdicción nacional. Los recorridos de la Capital Federal totalizan 2 300 km.

El recorrido medio de una línea es, en general, de alrededor de 17 km, que difiere poco del promedio correspondiente a las de dentro de la Capital Federal. Las líneas de los Grupos Suburbanos I y II tienen longitudes medias mayores: 25.7 km y 37.4 km respectivamente. En realidad, las líneas de este último grupo superan casi siempre los 50 km; la media de 37.4 km corresponde a aquélla parte de las líneas que se desarrolla dentro de la Región. La diferenciación entre Líneas Suburbanas I y II responde principalmente al régimen tarifario y no tanto

a longitud de recorrido y formas de operación. La longitud media de las líneas de jurisdicción municipal es mucho menor -7.8 km- en correspondencia con las características del transporte dentro de los partidos, que en su casi totalidad tienen centro en las estaciones ferroviarias y sirven esencialmente tráficos de combinación y de vinculación con los centros zonales.

La densidad superficial de los recorridos es de 11.5 km por kilómetro cuadrado en el Distrito Federal y de 3.6 km por kilómetro cuadrado en el conurbano. A su vez, la relación con el número de habitantes es de 7.9 km por cada 10 000 habitantes en el Distrito Federal y de 13.6 km por cada 10 000 habitantes en el conurbano.

Gran parte de los recorridos de las líneas se diversifican por variantes del itinerario troncal, ya sea que se desvíen del mismo en algún tramo y se le vuelvan a unir más adelante, o bien alcancen cabeceras diferentes. También es frecuente que sobre un mismo recorrido troncal se establezcan fraccionamientos, es decir, servicios de menor recorrido. Cada recorrido distinto con un programa propio de circulación constituye un ramal distinto de la línea troncal.

La calidad del servicio, en lo referente a niveles de ocupación, frecuencias, tiempos de viaje y confiabilidad, es también variable, de acuerdo a las líneas y áreas de prestación. Las velocidades medias comerciales oscilan, aproximadamente, entre 15 km/h en vías de tránsito intenso y lento, y 30 km/h, sobre autopistas o carreteras rurales; predominan, sin embargo, valores en torno de 18 a 20 km/h.

Las frecuencias son elevadas en el Distrito Federal y principales corredores de la Región en general, registrándose en determinados casos un servicio por minuto, en hora pico. Fuera de los sectores mencionados, las frecuencias descienden en muchos casos por la progresiva subdivisión de ramales, pudiendo alcanzarse intervalos de hasta 15 o 20 minutos entre servicios diurnos, e incluso mayores en horas nocturnas y fines de semana.

Los niveles de ocupación son por lo general elevados en las líneas de los principales corredores, observándose con frecuencia condiciones penosas de viaje en horas pico. Es común observar, además, la imposibilidad de ascenso a partir de determinados tramos del recorrido, debido a la saturación de los coches.

Con respecto a la confiabilidad de los servicios, no existen registros que permitan enunciar un juicio concluyente. Puede en primera aproximación afirmarse que, a nivel de los principales corredores, los servicios prestados son confiables, si bien pueden influir negativamente, con cierta frecuencia, pasos a nivel y puntos de congestión del sistema vial. Por su lado, los servicios prestados en áreas de densidad baja suelen presentar confiabilidad más reducida debido a que las empresas suelen desafectar vehículos de esos recorridos para asignarlos a los troncales en casos de presentarse fallas mecánicas en los rodados que prestan servicios en ellos y a que las empresas operadoras en zonas de baja densidad no tienen una organización empresarial adecuada. Deben señalarse, además, sensibles reducciones en los servicios nocturnos, principalmente en el conurbano, debido a su baja rentabilidad comercial y a la inseguridad provocada por asaltos.

Esta realidad en los servicios nocturnos se ha agravado en el presente año fundamentalmente por la difícil situación socioeconómica que vive el país y la Región en particular.

Líneas de jurisdicción nacional

En la actualidad (1989) operan bajo la jurisdicción nacional 123 empresas con 147 líneas y un parque total de alrededor de 10 110 vehículos. Estas cifras sufren periódicamente pequeñas modificaciones, por la fusión de líneas o empresas.

De acuerdo a la clasificación tarifaria de las líneas de jurisdicción nacional, se puede realizar la correspondiente tipificación global de cada grupo de líneas de jurisdicción nacional:

Cuadro 13

Indicador	Dist. Fed.	Sub. I	Sub II	Total
Nº de empresas				123
Nº de líneas	50	89	5	147
Vehículos	2 450	6 790	380	9 600
Pasajeros diarios transportados	1 640 000	4 610 000	130 000	6 380 000

Las horas diarias de prestación de servicios oscilan entre 17 y 20, excluyendo casos de ramales con servicios en las 24 horas del día, o de aquellos en los que la prestación cesa en las primeras horas de la noche (entre las 22:00 y 24:00 horas).

En el cuadro siguiente se presenta la distribución de las líneas por tipo y por estratos de cantidad de servicios diarios. Es frecuente que un ramal consista en un fraccionamiento practicado en el recorrido troncal. En este caso, en el tramo que cubre el fraccionamiento los servicios son más numerosos y los tiempos de espera se reducen respecto de los que corresponden a los tramos fuera del recorrido troncal.

Cuadro 14

DISTRIBUCION DE LAS LINEAS POR TIPO Y ESTRATOS DE SERVICIOS

Estrato de Servicios Diarios	Líneas D.F. %	Líneas S.I %	Líneas S.II %
0-199	12	17	33
200-299	46	33.5	-
300-499	38	33.5	67
más de 500	4	16	-
T o t a l	100	100	100

Respecto de las frecuencias de servicios, éstas aumentan en las horas de máxima demanda (horas de punta) que se presentan por regla general entre las 5 y las 8 horas, con gran predominio de la demanda de servicios "hacia adentro" (desde la periferia hacia el centro de la Capital Federal, hacia el centro de los partidos o hacia las estaciones ferroviarias) y entre las 16 y 20 horas, en que la demanda es mucho más intensa en el sentido contrario ("hacia afuera").

Los tiempos medios de espera de los usuarios en las paradas (alrededor de la mitad del intervalo en minutos entre dos servicios consecutivos) son en general reducidos. El intervalo por ramal alcanza para el grupo Distrito Federal a 3.6 minutos en días hábiles y se reduce a 2.6 minutos en las horas de punta. Para los ramales del grupo Suburbano I y los de jurisdicción provincial (10 minutos y 7,6 minutos) y especialmente para los del grupo Suburbano II (15 minutos y 10 minutos) aunque debe tenerse en cuenta que los servicios de este grupo son recorridos de media distancia, sobre ramales de gran longitud. Los promedios son de 6 minutos y 4.2 minutos para los ramales de jurisdicción nacional y de 7.6 minutos y 5.4 minutos para todos los ramales de la Región.

Una situación particular se produce en aquellos casos, bastante frecuentes, en que los recorridos tienen tramos comunes extensos o vinculan todos los mismos centros importantes de generación y atracción de tráfico en que los intervalos de los sectores comunes se reducen considerablemente. Existen por ejemplo, algunas líneas cuyos diversos ramales tienen el mismo recorrido en el Distrito Federal, en el que el intervalo medio en horas de punta se reduce a un minuto.

El vehículo empleado con mayor frecuencia en la Región es del tipo microómnibus, constituido por un chasis de camión carrozado, con capacidad de 21 a 24 asientos. Las renovaciones se hacen sin excepción con vehículos de 24 a 30 asientos. Los vehículos utilizados en las líneas S.G.II (con itinerarios de 60 a 100 km de longitud) son del tipo ómnibus, con capacidad de 37 asientos o más. La mayor parte de los microómnibus son del tipo convencional, pero un número creciente de ellos se va equipando con carrocerías frontales. Los vehículos son carrozados con una fila de asientos dobles y otra de asientos simples, con un amplio espacio libre interior para el transporte de pasajeros parados. En los microómnibus de 24 asientos, el espacio libre interior es de 6.5 metros

cuadrados, equivalentes a 26 lugares, a razón de cuatro pasajeros parados por metro cuadrado. Con ese nivel de ocupación, la capacidad del vehículo es de 50 plazas.

En los últimos dos años se ha incorporado al sistema un vehículo de autotransporte, con características específicas para el transporte urbano de pasajeros, con suspensión neumática y motor trasero de industria nacional, con una capacidad similar a los ya descriptos, y a partir de esta iniciativa otros proveedores de equipos comenzaron a comercializar vehículos con tecnología más ajustada al transporte de personas.

La flota media por empresa es de 78 unidades y por línea de 65 coches, indicándose la distribución de empresas por estrato de vehículos.

La antigüedad del parque presenta fuertes disparidades, en función de la situación particular de cada empresa. Así, coexisten líneas que operan vehículos con edades medias de 2 años, con otras cuyo parque presenta una edad media de más de 8 años. Para el conjunto de las empresas de jurisdicción nacional, la edad media asciende en la actualidad a algo más de 6 años, registrándose un incremento de la edad del parque a partir de 1982, en virtud de la suspensión de la obligación de retirar los vehículos de más de 10 años y de la escasa renovación que se registra a partir del mes de marzo de 1989.

Líneas provinciales y comunales

El número de líneas, empresas y parque vehicular de cada una de las dos jurisdicciones es el siguiente:

Cuadro 15

	Jurisdicción	
	Provincial	Municipal
Número de líneas	58	93
Número de empresas	50	57
Parque vehicular	2 300	2 000

En cuanto a la información a nivel municipal, se destacan algunos partidos que registran un elevado número de líneas, como el caso de Gral. Sarmiento, Morón, Lomas de Zamora, Alte. Brown, Lanús y La Matanza. Por el contrario, los partidos de 3 de Febrero, Gral. San Martín y Avellaneda no cuentan con servicios comunales. En algunos de ellos se da también un alto número de líneas nacionales. Ejemplo de ello son: Gral. Sarmiento, Morón, Lomas de Zamora, Alte. Brown, Quilmes y Lanús.

Existe, tanto en el nivel provincial como en el municipal una gran disparidad en la antigüedad de vehículos por línea, siendo los valores promedio de 6 años para las provinciales y 8 para las comunales.

b) Caracterización de las empresas operadoras

En los orígenes de la prestación de servicios por medio de "automóviles colectivos", la explotación era enteramente individual. La asociación de hecho, establecida entre los prestatarios de servicios sobre un determinado recorrido, estaba limitada en sus propósitos y alcances, a mantener la continuidad de la prestación sobre un itinerario fijo y común, y a lograr que se respetasen los turnos de servicios, según los horarios preestablecidos, con una organización administrativa rudimentaria y de bajo costo. Los socios, propietarios de los vehículos, disponían libremente de los ingresos de explotación, con los que solventaban los gastos de la unidad. El fondo social estaba constituido por la exigua cuota aportada por los socios para solventar los mínimos costos de administración que tal tipo de organización ocasionaba.

Aunque las características de la asociación han evolucionado mucho desde entonces, en general, las sociedades actuales que explotan los servicios automotores de pasajeros conservan las modalidades más importantes del primitivo tipo de asociación, conocido comunmente bajo la denominación de sociedad "de componentes."

Se las puede definir como un conjunto de transportadores que han convenido en servir una o varias líneas de transporte, conservando la explotación racionalmente individual de sus vehículos, para lo cual constituyen e integran una entidad ideal que los representa, en cuya organización delegan, en mayor o menor grado los elementos indispensables para su trabajo en común, amparados por una concesión, permiso o habilitación estatal y sujetos o no a determinadas normas contractuales.

Decimos conservando la explotación racionalmente individual de sus vehículos y debemos aclarar que es la primera y principal característica, sin la cual no encontramos "componentes."

Cada individuo contribuye o aporta un vehículo, varios o una fracción de uno al material rodante de una línea, aplica su trabajo personal en alguno de los aspectos de dicha actividad y percibe como compensación el producto neto de la explotación de los vehículos que aporta. Estos transportadores saben que es necesario renunciar a una parte de su libertad de disponer, para dar homogeneidad y uniformidad a su trabajo, sometiéndose a un orden o disciplina, voluntaria y necesariamente creados por ellos. De ahí la explotación racionalmente individual.

Estas "empresas de componentes" se han organizado con un grado de centralización pequeño o grande, según los casos, el que va desde la casi completa independencia de actuación de cada "componente" hasta la integración de grandes empresas en donde la individualidad de los mismos se ha perdido en gran parte hasta casi confundirse con el carácter de simples accionistas de una sociedad de capitales. Las distintas gradaciones se manifiestan sin una lógica determinante y dependen casi exclusivamente de la capacidad o voluntad creadora de las personas dedicadas a esta actividad, con prescindencia de la mayor o menor importancia del servicio prestado.

El patrimonio de las "empresas de componentes" está formado por bienes comunes o sociales y bienes individuales. Dentro de los primeros se encuentran

las instalaciones fijas, los distintos aprovisionamientos y otros bienes muebles e inmuebles que las empresas adquieren en el desarrollo de su actividad. Entre los segundos, colocamos específicamente el material rodante.

Respecto de éste, cabe la siguiente consideración: la disposición del material rodante, en este tipo de organización, corresponde prácticamente al componente en el hecho material del transporte y la administración de su actividad se efectúa por delegación.

Las formas de explotación de estas empresas dependen del mayor o menor grado de integración que las mismas dispongan. Así, a mayor grado de integración, la empresa prestará mayor cantidad de servicios a los componentes. Las empresas más centralizadas tienen sus propios planes de financiación para la compra de unidades y un orden para la renovación de los vehículos mediante la constitución de fondos propios de inversión integrados por cuotas aportadas por todos los componentes. En estos casos, es el Directorio de la Empresa el que dispone el orden a seguirse en la renovación de los coches. En el otro extremo, se tiene un grupo de empresas donde cada "componente" establece la oportunidad de la renovación y gestiona, en forma individual, la financiación necesaria. Los "componentes" regimentan su trabajo encuadrándolo en reglas de procedimientos encaminadas a no entorpecer su labor de conjunto y a obtener de su actividad el máximo de beneficio, dentro de los principios de equidad que la unión de sus esfuerzos exige.

Cumplir con el requisito esencial de distribuir a cada integrante de la línea el producido de la explotación de la misma, es el objeto fundamental.

En la forma más simple de asociación de "componentes", en donde no hay verdadera administración central, cada uno de ellos paga sus propios gastos y guarda para sí lo recaudado con su vehículo. Otras empresas utilizan la distribución de la recaudación total de la empresa en base a los kilómetros recorridos por cada unidad, existiendo otros que distribuyen la recaudación de acuerdo con la cantidad de minutos trabajados por vehículo.

Lo que se encuentra tácitamente implícito en la distribución de la recaudación por kilometraje o minuto es la clave de funcionamiento de este sistema de organización: cada "componente" lucha por tener el mayor rendimiento de su o sus vehículo/s porque de ello depende el nivel de sus ingresos.

Las empresas utilizan para el prorrateo de los gastos de explotación entre los "componentes" diversos principios claramente establecidos, siendo la usanza más común el prorratear los costos directos de acuerdo con los kilómetros recorridos por cada unidad y los indirectos por el número de unidades de la empresa.

No existe información completa sobre la cantidad de socios para la totalidad de las empresas a través de los años. Se advierte, para el período 60-87, una reducción de socios del 44%. Pareciera que esta cifra se aproxima a la realidad, de acuerdo con lo manifestado por dirigentes de las Cámaras, quienes estiman para el período 85/87 una disminución del orden del 22%, basados en el número de socios de la obra social que agrupa a los "componentes." La razón de esta concentración de capital se encuentra en la baja rentabilidad del sector,

la que depende de los niveles tarifarios que en numerosas oportunidades se fijan con criterios políticos.

Esta baja rentabilidad impide a los poseedores de fracciones de vehículos permanecer en la actividad. Las tarifas medias han estado condicionadas por la política económica y salarial del Estado, pudiéndose afirmar que las mismas se han encontrado siempre supeditadas a las decisiones del Ministerio de Economía, involucrando a las empresas de autotransporte en el mismo tratamiento otorgado a las empresas del Estado.

Por otra parte, esta baja rentabilidad ha actuado como estímulo para mantener la eficiencia del sistema.

En cuanto al personal ocupado por empresa, el promedio general para líneas de jurisdicción nacional es de 2.91 personas por vehículo. Las empresas disponen para su actividad de infraestructura propia o arrendada no guardando ésta relación con el tamaño de la flota que poseen. En promedio disponen de alrededor de 75 m² por vehículo.

Sobre el uso de la infraestructura vial existente por parte del auto-transporte debe señalarse que no existen medidas generalizadas de prioridad, sino que habitualmente compiten por el uso del espacio con el transporte de carga y el privado. Se tienen tres carriles, en contrasentido en toda la Región, sobre tres avenidas diferentes, con una extensión total de 4 km, compartiendo su uso con los automóviles taxímetros.

La forma de operación de las líneas es mediante ascenso y descenso de pasajeros cada 3 cuadras en Capital Federal con postes indicadores, donde se encuentra señalado el número de la línea y el recorrido de la misma. En la Provincia de Buenos Aires, la situación es muy irregular, ya que la fijación de paradas, de todas las líneas es de jurisdicción comunal. No existen criterios homogéneos en la Región, algunas empresas colocan sus propios indicadores, en varios municipios no hay información, observando las empresas un régimen de paradas en las esquinas de cada cuadra.

c) El tranvía

En función de la necesidad de incrementos de la demanda de la línea E de subterráneos se construyó una línea tranviaria de 7.5 km de longitud que partiendo de una de las cabeceras de esta línea de subterráneos alcanza un núcleo habitacional de importancia situado en las proximidades del límite sudoeste de la Capital Federal.

Los servicios tienen frecuencia de 10 minutos, comenzando a operar a las 6:30 horas y finalizando a las 19:30 horas. La duración del viaje entre cabeceras es de aproximadamente 20 minutos. La habilitación de los servicios se realizó mediante coches remozados de la línea A de subterráneos, habiendo sido incorporados posteriormente coches nuevos provistos por la empresa nacional Materfer.

Este sistema que se denomina Premetro es propiedad y es operado por la empresa Subterráneos de Buenos Aires.

Comenzó a funcionar a principios del año 1988 y de acuerdo a la evaluación realizada por la empresa la experiencia no ha brindado los resultados esperados.

Al respecto es importante señalar que la traza atraviesa una zona de baja densidad de población.

4. La planificación de las redes y la integración entre ellas

La red actual existente en la Región es el resultado de las diversas iniciativas privadas, que se sucedieron desde principio de siglo, en los diferentes modos terrestres del sistema, las cuales han sobrevivido en forma parcial configurando hoy una red que no ha sido evaluada a la luz de las necesidades y modalidades de desplazamiento de la población.

La conformación de la red, consecuencia de las iniciativas privadas, no ha sido acompañada por parte del sector público con una instrumentación de políticas estables que posibilitaran un tratamiento racional del problema de movilidad de millones de personas. Este desarrollo, más espontáneo que planificado, no estuvo inserto en una acción integradora entre medios de transporte, ni tampoco en el actuar coordinado de las diferentes jurisdicciones de la Región.

La falta de firmeza en la caracterización del transporte urbano como servicio público, trajo aparejado la ausencia de la participación de los usuarios en las definiciones, decisiones y proyectos que se llevaron a cabo en el sector.

La ausencia de estudios continuos y sistemáticos sobre la red de transporte automotor de pasajeros produjo como resultado la virtual inexistencia de información básica confiable.

Cuando se transfiere Transporte de Buenos Aires (empresa del Estado) a las empresas privadas, la gestión se efectivizaba a través de paquetes de líneas con distinta densidad de tráfico. Con los operadores privados, la operación del sistema en función de costos e ingresos como factor prioritario, produjo como resultado que las empresas fueran concentrándose en los corredores de alta densidad, y abandonar los de baja densidad, en algunos casos con modificaciones parciales de los recorridos que no alcanzaron sin embargo a sustituir la totalidad de los servicios que fueron abandonados.

Como no existen antecedentes del grado de cobertura que representaba la red de aquel entonces, (principios de la década del 60), de los orígenes y destinos que vinculaba, así como tampoco de las combinaciones y trasbordos que se operaban, no es posible efectuar una comparación con la red actual.

Sin embargo cabe señalar que en los últimos quince años han desaparecido 51 líneas de jurisdicción nacional desconociéndose el número de las provinciales y/o comunales que tuvieron el mismo destino.

Por otra parte, se ignora el efecto de la reducción de la oferta que antes existió (si aumentaron los tiempos de viajes, las cuadras caminadas, el costo del transporte). Pero paralelamente debe señalarse que se produjeron considerables

aumentos de flota en las líneas nacionales que permanecieron en el sistema, dando como resultado un parque móvil similar, en su número al de la década del 70, siendo la capacidad estática del mismo mayor, ya que las incorporaciones, ya sean por aumento o renovación de unidades, se han realizado con vehículos de mayor porte.

Como único antecedente de planificación debe citarse el Estudio Preliminar de Transporte en la Región Metropolitana, producido por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos entre los años 1970-1973, el cual tenía como objetivo la identificación, coordinación y desarrollo de los proyectos, planes y programas de infraestructura de los distintos medios de transporte de la Región. Asimismo se proponía sentar las bases para un proceso continuo del planeamiento del transporte.

Sin embargo los resultados de este estudio no se aplicaron en el proceso de toma de decisiones sobre prioridades de inversión, destinadas al transporte urbano de la Región.

Sí constituye un valioso documento de consulta ya sea por su rigor metodológico, como por la información recopilada en el mismo. A finales de 1986 se encara el primer estudio regional de movilidad en el Partido más populoso de la Región, La Matanza, tendiente a ajustar la oferta de transporte público a las necesidades de desplazamiento de los usuarios, manteniendo el equilibrio empresario en el sector.

No se tiene una agencia centralizada de planificación de transporte en la Región, sino que esta función se encuentra atomizada en las diversas jurisdicciones con competencia en la problemática y más aún, en distintas agencias de cada una de ellas. Pero también, debe explicitarse que la propia función de planificación es poco ejercida, como surge de lo anteriormente expuesto.

Esta ausencia de la planificación también se refleja en la inexistencia de integración tarifaria y física de las distintas redes.

IV. LA DEMANDA Y OFERTA DE TRANSPORTE PUBLICO

A. SUBTERRANEOS

La capacidad estática y dinámica de la flota se refleja en el cuadro siguiente:

Cuadro 16

CAPACIDAD ESTÁTICA Y DINAMICA EN HORA PICO

Líneas	Coches en servic.	Asientos por coche	Pasajeros de pie a/	Pasajeros por coche	Capacidad Estática	Trenes por hora	Coches por hora	Km de la red	Capacidad por asiento/km	Dinámica total/km	Capacidad ofrec. en hora pico (Lug./hora)
A	90	32	118	150	13 500	25	125	13.5	54 000	253 125	18 750
B	75	47	123	170	12 750	19	95	17.4	77 691	281 010	16 150
C	44	42	118	160	7 040	21	84	8.6	30 341	115 584	13 440
D	44	42	118	160	7 040	16	69	12.5	36 225	138 000	11 040
E	36	42	118	160	5 760	11	44	19.1	32 297	134 464	7 520
	289				46 090						

Fuente: Subterráneos de Buenos Aires.

a/ Siete pasajeros por m2.

Cuadro 17

CAPACIDAD ESTÁTICA Y DINAMICA EN HORA VALLE

Líneas	Coches en servic.	Asientos por coche	Pasajeros de pie	Pasajeros por coche	Capacidad Estática	Trenes por hora	Coches por hora	Km de la red	Capacidad por asiento/km	Dinámica total/km	Capacidad ofrec. en hora pico (Lug./hora)
A	65	32	118	150	9 750	17	85	13,5	36.720	172.125	12.750
B	60	47	123	170	10.200	13	65	17,4	53.157	192.270	11.050
C	32	42	118	160	5.120	15	60	8,6	21.672	82.560	9.600
D	40	42	118	160	6.400	14	63	12,5	33.075	126.000	10.080
E	36	42	118	160	5.760	11	44	19,1	32.297	134.464	7.520
	233				37.230						

Fuente: Subterráneos de Buenos Aires.

Comparando la capacidad ofrecida por hora pico y de valle con la demanda observada en similares horarios se tiene:

Cuadro 18

COMPARACION ENTRE CAPACIDAD OFRECIDA Y VOLUMEN DE PASAJEROS

Línea	P i c o		H o r a V a l l e		Porcentaj. de Variación	
	Hor a Capacidad Ofrecida a/	Volumen de pasajeros	Hor a Capacidad Ofrecida a/	Volumen de pasajeros	Capac. Ofre- cida	Volumen de pasa- jeros
A	18 750	M 19 990 ----- T 21 700	12 750	14 500	-32.0	-30.3
B	16 150	M 18 600 ----- T 22 200	11 050	14 800	-31.6	-27.5
C	13 440	M 17 800 ----- T 20 900	9 600	11 800	-28.6	-39.0
D	11 040	M 13 600 ----- T 16 700	10 080	10 500	-8.7	-30.7
E	7 520	M 6 300 ----- T 7 300	7 520	4 200	0	-38.2

Fuente: Subterráneos de Buenos Aires.

Nota: M: Mañana

T: Tarde

a/ Lugares ofrecidos (sentados y de pie). Ver cuadro 16.

No se cuenta con estimaciones de la distancia recorrida por los pasajeros, ni del índice de rotación de los mismos por lo que no pueden hacerse comparaciones entre capacidad ofrecida y volumen de pasajeros. Sin embargo del cuadro precedente puede inferirse que la empresa ajusta la capacidad ofrecida y volumen de pasajeos esperado en los casos de las líneas A, B y C, existiendo sin embargo fuertes desequilibrios entre oferta y demanda en horas de valle en la línea E.

B. FERROCARRILES ARGENTINOS

En resumen se tiene para cada línea, considerando sus principales ramales:

Cuadro 19

Línea	Capacidad Estática	Capacidad Dinámica en h.pico (pas./km)	Capacidad en hora pico (Lugar/hora)
Roca	44 182	668 798	31 326
Sarmiento	38 924	656 978	33 030
San Martín	26 220	428 076	13 248
Mitre	29 124	366 048	15 228
Urquiza	9 375	96 000	3 750
Belgrano	24 055	333 688	8 435

Fuente: Ferrocarriles Argentinos.

No se tienen valores para hora pico. Asimismo cabe aclarar que los valores consignados corresponden a boletos vendidos por lo que se encuentran subestimados ya que existe una fuerte evasión. Tampoco se dispone de información sobre servicios en hora de valle.

C. AUTOTRANSPORTE PUBLICO

En el caso del autotransporte público, debido a que se encuentra regulado por distintas jurisdicciones no se cuenta con datos precisos como para cuantificar la oferta.

Sin embargo, se harán algunas estimaciones.

De acuerdo a estudios del año 1980, se tiene un parque total para la Región de 15 000 vehículos. La capacidad promedio de pasajeros sentados es de 25 y la capacidad total es de 60 usuarios por coche.

Por lo tanto la capacidad estática total es de 900 000 lugares. Considerando una velocidad promedio de 16 km/hora y un factor de utilización de flota de 0.85, la capacidad dinámica en hora pico y lugares por kilómetro es de 12 240 000 y la capacidad ofrecida en hora pico de 765 000.

De acuerdo con la información estadística existente se tiene 9 785 000 de viajes diarios en este subsistema.

D. PERFIL DE LOS USUARIOS, NIVELES DE INGRESO Y SIGNIFICACION
DEL COSTO DE TRANSPORTE PUBLICO EN LOS GASTOS FAMILIARES

Si bien se carece de información confiable referida a demanda y gasto en transporte en la Región Metropolitana de Buenos Aires y de una evolución de ambos indicadores, es posible efectuar algunas inferencias a partir de trabajos disponibles sobre el tema.

Como se señaló anteriormente, la tasa de generación (viajes/ persona-día) estimada para el año 1986 por la Secretaría de Transporte resulta de 1.43, en tanto que la misma tasa estimada por el EPTRM para el año 1970 era de 1.59.

Si consideramos la proporción del gasto familiar destinado al transporte también para los años 1970 y 1986, a partir de encuestas realizadas por el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), tenemos lo siguiente:

Cuadro 20

Año Encuesta	Prop. Gasto Transporte en Gasto Familiar (%)	Viajes/pers.-día
1970	9.02	1.59
1986	11.20	1.43

Fuente: INDEC, EPTRM y Secretaría Transporte.

Sobre este cuadro merecen efectuarse algunos comentarios para posteriormente extraer conclusiones. En primer lugar la unidad Familia se ha normalizado para los dos años citados, lo que significa que cualquier comparación inter encuesta es válida, si ella se refiere a la composición de la unidad.

En segundo lugar, lo que se denomina gasto en transporte incluye todos aquellos gastos derivados directamente de la efectivización de una necesidad de movilidad, mediante algunas de las ofertas técnicas disponibles por la comunidad.

Por lo tanto son considerados los siguientes items: adquisición de vehículos particulares, transporte público y taxi y transporte escolar. Sin embargo la desagregación por rubro se encuentra detallada para la encuesta del Indec del Año 1986 y no para la de 1970.

El cuadro muestra un marcado incremento en el peso relativo del gasto en transporte para el año 1986 respecto del año 1970, que de punta a punta resulta del 24%, en tanto que la tasa de generación de viajes resulta un 10% inferior para el año 1986.

La primera conclusión que surge de estos datos es que el costo unitario del viaje se incrementó, lo que puede explicarse por dos motivos principalmente; por un lado, por el alargamiento en la distancia de los viajes originados en la

expansión urbana, y por otro lado por un proceso de crecimiento de los costos reales frente a un estancamiento en los ingresos medios de la población.

De acuerdo a la encuesta de 1986, si los datos se analizan considerando estratos de la población en la forma que los brinda el INDEC (por quintiles), se verifica que, a medida que disminuyen los ingresos, se produce una caída en la proporción gasto en transporte/gasto familiar, como consecuencia de la disminución de los gastos en transporte privado. Pero a la vez gana participación relativa el gasto de transporte público urbano, ya que representa en el quintil más alto un 1.4%, en tanto que en el quintil más bajo representa un 5.2%.

Todo ello se comporta en términos generales de la manera esperada: los estratos de mayores ingresos son usuarios de transporte privado, en tanto que el transporte público es usado preferentemente por los sectores más postergados de la población.

Sin embargo, las cifras que muestra el INDEC, difieren de manera significativa con las manejadas por la Secretaría de Transporte y por el estudio del CONICET sobre este tema, siendo en estos últimos mayores los pesos atribuidos al gasto en transporte público que la proporción correspondiente que maneja el INDEC.

En efecto, de acuerdo con un informe del año 1985 de la Secretaría de Transporte, para la localidad de Ranelagh en el partido de Berazategui, considerando un partido de bajos recursos, el gasto en transporte público, rondaba el 25% del ingreso medio de los entrevistados

Una relación gasto/ingreso similar se estima en el estudio del CONICET.

Puede alegarse sin riesgo a equivocarse, que los datos del INDEC subestiman el peso real del gasto en transporte público en tanto que los de la Secretaría lo sobrevalúan, debido principalmente al carácter de cada encuesta.

En el estudio del CONICET se considera que la estimación subvalúa los ingresos, en tanto se mueve con una relación basada en el salario mínimo.

Pareciera que tanto los estudios de la Secretaría de Transporte y del CONICET, se refieren a casos más extremos, pero no a situaciones promedios de toda la Región Metropolitana.

De todas maneras, lo que se resalta tanto en los datos del INDEC como en el estudio de la Secretaría, es la tendencia al crecimiento en la parte gastada en transporte por la población en general y la de menores recursos en especial.

Esto es coincidente con un estudio realizado por el Ministerio de Trabajo de la Nación (con datos del INDEC), en donde se resalta que este crecimiento se debe en el período considerado al aumento de los precios relativos del sector transporte con respecto al resto de la canasta de consumo de las familias.

Sin embargo, debe existir un techo a la proporción gastada en los viajes hogar-trabajo, proporción que será distinta en distintas épocas, pero que jamás puede ser lo suficientemente alta para obstaculizar el desplazamiento de la mano

de obra. Allí ya no es un problema de transporte, es un problema de funcionamiento del aparato productivo.

Otra forma de describir el perfil de los usuarios es considerar la frecuencia de sus viajes.

Seguidamente efectuamos una caracterización (aproximada) de dichos usuarios, para lo cual se utilizan resultados del análisis efectuado sobre los habitantes del partido de La Matanza (alrededor de un 10% del total de habitantes de la región), que se puede considerar una aproximación gruesa para la región en su conjunto.

Un primer gran agrupamiento surge del grado de intensidad de utilización del STP (Sistema de Transporte Público) por sus usuarios. De acuerdo a ello y de una manera razonablemente aproximada podemos clasificarlos en dos grupos:

- Usuarios cotidianos: personas que todos los días entre lunes y viernes (ó sábados) utilizan servicios de transporte público, con una pauta altamente regular en el tiempo, prácticamente en su totalidad para desplazarse entre el hogar y actividades de trabajo o estudio.
- Usuarios esporádicos: personas que no usan los servicios de transporte público necesariamente todos los días, sino que, con una intensidad variable, realizan viajes entre su hogar y actividades como compras, sociales, atención médica o trámites. Dentro de este grupo se incluyen también aquellas personas que prácticamente no hacen uso del STP, debido a que utilizan para sus desplazamientos el automóvil particular u otros medios.

Durante los días hábiles los usuarios cotidianos, a pesar de ser minoría en el total de habitantes urbanos, generan la mayor parte de los viajes sobre el STP. Del análisis mencionado para el partido de La Matanza surge la siguiente clasificación aproximada de sus habitantes en los dos grupos y en qué proporción contribuye cada uno de ellos al total de desplazamientos realizados:

Cuadro 21

Tipo de Usuario	% Total de Habitantes	% de los Viajes Totales sobre el STP
Cotidianos	29	79
Esporádicos	71	21

En el análisis mencionado se consideraron usuarios cotidianos, aquéllos que utilizaron el STP para efectuar desplazamientos por trabajo o estudio, y esporádicos a los restantes.

Con referencia a la magnitud de la utilización que cada usuario hace del STP en un día dado, éstos en su mayoría efectúan dos desplazamientos diarios, respondiendo a una pauta típica de movilidad del tipo Hogar-Actividad-Hogar. Como ejemplo de ello, en el Partido de La Matanza un 91% de las personas que usaron el STP efectuaron dos desplazamientos en el día:

Cuadro 22

Desplazamientos Diarios	%
2	91
3	3
4	5
5	1

Otro factor que permite tipificar a los usuarios es el número de servicios de transporte público que utilizan para sus desplazamientos. Tomando también como ejemplo el caso del Partido de La Matanza se obtiene la distribución consignada en el cuadro siguiente. En el cuadro se ha incluido también la distribución obtenida en 1970 en el Estudio Preliminar de Transporte (EPTRM), la que se considera es aproximadamente válida en la actualidad.

Cuadro 23

DESPLAZAMIENTOS
(%)

Nº de serv.de TP utilizados en c/desplazamiento	Usuarios Cotidianos	Usuarios Esporádicos	Total de Usuarios	EPTRM
1	63	77	66	68
2	32	21	30	24
3 ó más	5	2	4	8

Como se aprecia en el cuadro, aunque es relevante en todos los casos la fracción de viajes que se realizan en forma directa, con un único servicio, una proporción mayor de usuarios cotidianos requiere efectuar transbordos en sus desplazamientos que en el caso de los usuarios esporádicos (un 37% frente a un 23%).

El número de servicios utilizados en cada desplazamiento determina en buena medida el costo de transporte resultante para los usuarios. Así, siguiendo también con el caso del Partido de La Matanza, se obtienen las siguientes relaciones promedio para vinculaciones entre el Partido y el macrocentro de Buenos Aires:

Cuadro 24

Nº de servicios de TP	Costo relativo de transporte utilizados (%)
1	100
2	125
3 ó más	161

Las distancias medias de viaje desde La Matanza al macrocentro son en promedio de 30 km. La incidencia del costo relativo de los trasbordos aumenta cuando las distancias de viaje son menores. Ejemplo si se trasborda dentro de los límites de Capital Federal el costo de transporte se duplica.

E. LA PERCEPCION DEL SISTEMA

La situación de las tarifas y la percepción en los servicios de transporte público de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) constituye tal vez el

aspecto más problemático que en la actualidad presenta el sistema de transporte en la Región.

Ello se fundamenta en que los costos de transporte crecientes, unidos a la situación económica general, determinan que los gastos en transporte sean una parte importante de los ingresos de las personas, principalmente las de bajo nivel económico.

Este hecho se refuerza por la característica del criterio tarifario utilizado en el sistema de transporte público metropolitano (STP), basado en una tarifa independiente para cada servicio. Debido a ello los usuarios que utilizan varios servicios consecutivos deben pagar las tarifas de cada uno de ellos, resultando en un costo total bastante mayor que los niveles tarifarios establecidos para los viajes en un servicio.

La percepción de las tarifas se corresponde también con la organización tarifaria independiente en cada servicio, no existiendo mecanismos de compra que posibiliten la adquisición de pasajes que sirvan para varios servicios consecutivos, ni de uso múltiple, estos últimos excepto en el ferrocarril y subterráneos.

Un aspecto problemático de la percepción en el STP se produce específicamente en el transporte automotor, donde el cobro individual de los pasajes por el conductor del vehículo sobrecarga sus tareas, reduce la velocidad comercial de los servicios y aumenta los riesgos de accidentes. Por otra parte, la presencia de dinero sobre el vehículo resultante de este sistema de cobro es uno de los factores que induce asaltos periódicos a los vehículos.

Esta situación que se refleja fundamentalmente en la percepción en el transporte automotor metropolitano ha determinado la preocupación por el tema en los diversos sectores vinculados a esta actividad (Cámaras empresarias, Gremio de conductores, Sector público) y, a partir de ello, el planteo y análisis de diversas alternativas de solución. Entre ellas se destacan: a) la incorporación de un guarda, b) el uso de cospeles y c) el uso de tarjetas magnéticas.

Respecto a la situación expuesta nos surgen las siguientes apreciaciones. En primer lugar, el tema de la tarificación --percepción es de una importancia significativa para facilitar la utilización del transporte público a sus usuarios, para mejorar el desempeño de los servicios y como orientación potencial de cambios estructurales en la organización del sistema de transporte metropolitano. Asimismo, y ligado a lo anterior, se considera que el tema tiene un alcance mayor que solamente el de simplificar el cobro de pasaje en el transporte automotor, involucrando aspectos tarifarios, de redistribución de costos de transporte entre usuarios y de concepción de los servicios de transporte público metropolitano como un sistema integrado. Ello determina que un cambio en el sistema de tarificación-percepción implicaría probablemente la transformación más significativa producida en los últimos años en el transporte metropolitano, por las repercusiones directas que generaría y por los cambios que a su vez podría inducir sobre el STP en el mediano/largo plazo.

V. EL ENTORNO LEGAL Y REGLAMENTARIO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO

Las empresas que dependen de la jurisdicción nacional, están obligadas al cumplimiento de requisitos legales, reglamentarios, y administrativos, algunos de los cuales son previos al otorgamiento de los permisos, y otros que deben ser cumplimentados como obligaciones emergentes de su carácter de prestataria establecida.

La base del sistema se encuentra consagrada en el decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 3106/61 que exige la constitución de seguros y garantías, la formación de un fondo para la renovación del material rodante, la conformación de sociedades de derecho de acuerdo con las normas del Código de Comercio, etc.

Sin embargo en la actualidad, la cantidad de empresas existentes no hace necesario el otorgamiento de permisos a nuevas prestatarias y por el contrario se tiende a que en caso de resultar necesario la implantación de nuevos servicios, los mismos se presten por medio de empresas existentes. No obstante la actual situación es irregular dado que en casi su totalidad, los permisos se encuentran vencidos y en trámite de renovación.

Independientemente de la existencia o no de un Permiso de Explotación, las empresas tienen determinados los recorridos a cubrir y el parque móvil a utilizar y están sujetas a sanciones por el incumplimiento de los mismos.

En las distintas reglamentaciones vigentes se contempla la obligatoriedad por parte de las empresas de la presentación de la documentación estadística requerida, la presentación de cuadros tarifarios y horarios, pólizas de seguro, balances y estados contables, nómina de material rodante, titularidad del mismo a nombre de la empresa, habilitación del personal de conducción, habilitación técnica de los vehículos, pago de la Tasa Nacional de Fiscalización del Transporte, todos ellos destinados fundamentalmente, a efectuar un control de las prestaciones pero no a la realización de estudios o análisis que permitan una regulación más eficiente del sistema.

La relación establecida entre el Estado administrador del sistema y sus administrados no se ha ceñido a las pautas fijadas en el propio Decreto 3106/61 que faculta a la Secretaría de Estado de Transportes para disponer la modificación y/c ampliación de los servicios. Su artículo 2° establece que "a los efectos del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior la Secretaría de Estado de Transportes dictará las normas pertinentes, que se ajustarán a los siguientes principios generales:

- Reestructuración de la red de transportes como conjunto de líneas tendiente a servir las corrientes fundamentales de tráfico, en lo

- posible con servicios directos o en forma tal que no obliguen al usuario a más de un trasbordo.
- Atención de las necesidades de transporte originadas por el fomento y desarrollo de nuevos barrios en el Distrito Federal y su zona Conurbana.
 - Regulación y adaptación racional de los servicios y sus medios, de acuerdo con las necesidades de público usuario. Las posibilidades de circulación y estacionamiento, el mejor grado de utilización de los servicios establecidos y la preservación de su economía, continuidad y eficiencia.
 - Consolidación de las empresas en funcionamiento o que en el futuro es establezcan, evitando competencias económicas y tendiendo a la integración del sistema en grupos de líneas que facilite la compensación de sus economías, posibilitando la aplicación de un régimen tarifario justo y razonable."

Complementariamente se dicta la Resolución S.T. N° 342/61 donde se establecen las normas de aplicación, en lo referente a horarios, tarifas, parque móvil, seguros, régimen contable y estadístico, etc.

Posteriormente, son dictadas las Resoluciones S.T. N° 826/61, cuyo objeto fue regularizar la situación legal de las empresas; S.E.T. N° 544/69, fijando las pautas para considerar solicitudes de modificaciones y/o prolongaciones de recorridos; S.E.T.O.P. N° 1079/70, incorporando al régimen del Decreto 3106/61 a empresas provinciales y comunales con acceso a Capital Federal; S.E.T.O.P. N° 218/71, modificando la Resolución S.E.T.O.P. N° 1079/70, con lo cual se ha conformado un régimen legal intrincado fundamentalmente en lo referente al distinto origen de las empresas, algunas de las cuales lo tienen por privatización de Transportes de Buenos Aires, otras por la Resolución 1079/70, y las restantes por permisos otorgados oportunamente pero que en cada caso ha planteado una situación legal distinta en la relación del Estado con las empresas, si bien en la actualidad ante la falta de renovación de los permisos se puede decir que se encuentran todas en una misma situación.

En 1985 ante la carencia de una adecuada normativa que permitiera efectuar los análisis técnicos necesarios para proceder con objetividad a las modificaciones en la red del autotransporte así como en sus modalidades de operación, se dicta la Resolución M.O. y S.P. N° 237/85 (la cual reemplaza a la S.E.T. N° 544/69), que permite el cumplimiento de lo establecido en el Art. 2° del Decreto 3106/61 transcripto ut-supra. La metodología aprobada por Resolución MOSP. N° 237/85 incorpora para el tratamiento de modificaciones a la red de autotransporte público de pasajeros, la realización de estudios de demanda en base a encuestas a los usuarios. Este procedimiento permite cuantificar la demanda futura del servicio a implementar, a la vez que mide las afectaciones en términos de pasajeros perdidos a otras empresas que operan en el recorrido analizado o en la zona de influencia. Esta resolución constituye el elemento clave de la regulación del autotransporte ya que permite dar flexibilidad a la red preservando el equilibrio entre las empresas.

Asimismo, en el año 1987, por Decreto N° 1029/87 (modificatorio del Decreto 3106/61), se modifica el plazo de vigencia de los permisos pasando de 10 años a 5 años, y se amplía el área geográfica de aplicación del mencionado decreto.

Las normas reglamentarias que complementan el Decreto 1029/87, establecen los requisitos exigidos para la tramitación del permiso.

Es el Estado a través del Ministerio de Obras y Servicios Públicos quien fija el valor exacto de las tarifas a cobrarse en los servicios de autotransporte público urbano de pasajeros de jurisdicción nacional. Es el Estado Provincial quien fija las tarifas de esa jurisdicción y los diferentes Municipios a través de sus Concejos Deliberantes fijan las tarifas de las líneas comunales.

Tradicionalmente las tarifas de las líneas nacionales son más bajas que las aplicadas en líneas provinciales y a su vez éstas, más bajas que las correspondientes a líneas comunales.

Históricamente los valores tarifarios en las líneas nacionales variaron según:

- las distancias recorridas por los pasajeros y
- si las líneas salen o no de los límites de Capital Federal. (El índice de rotación de pasajeros es más bajo en el conurbano bonaerense que en Capital Federal).

Actualmente las líneas de Distrito Federal poseen una única tarifa. No hay diferenciación tarifaria según las características particulares de las diferentes líneas nacionales.

En diciembre de 1978 por Resolución S.E.T.y O.P. N° 633/78 se aprobó el Reglamento Permanente para la Aplicación de las Tarifas de los Servicios de Autotransporte Público de Pasajeros. Su objetivo fue establecer con carácter permanente las normas reglamentarias para evitar el dictado continuo de disposiciones y para simplificar la instrumentación de las futuras actualizaciones tarifarias, haciéndose exclusiva mención a los valores monetarios. En lo referente a las líneas urbanas establece el siguiente ordenamiento.

- Líneas de Distrito Federal.
- Líneas Suburbanas Grupo I, las que tienen una de sus cabeceras en el Distrito Federal.
- Líneas Suburbanas Grupo II, aquéllas que prestan servicios entre:
 - Capital Federal - La Plata.
 - Capital Federal - Luján.
 - Capital Federal - km 49 - Ruta Nacional N° 3.
 - Capital Federal - Río Luján.
 - Marcos Paz - km 59 - Ruta Nacional N° 200.
 - Máximo Paz - Cañuelas.
 - Pilar - km 64 (Ruta Nacional N° 8).

Se tienen otros servicios regulados desde el Estado como los siguientes casos:

- Los servicios de autotransporte de pasajeros que se realicen con carácter exclusivo a efectos de atender el traslado de personas para y desde establecimientos comerciales, como operación accesoria a su actividad específica, deberán contar con autorización previa de la Secretaría de Estado de Transporte, según Resolución S.T. N° 490/68. Para estos servicios la norma regula sobre las empresas prestatarias, itinerarios, vehículos, tarifas, seguros, tasas a pagar al Estado y sobre los requisitos a presentar para obtener la autorización correspondiente. Esta norma ha caído en desuso por inexistencia de servicios que encuadren en la misma.
- Servicios a prestar por empresas regulares de servicios de autotransporte público de pasajeros, durante las temporadas de verano a distintos balnearios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Es la Resolución S.T. N° 494/64 quien norma sobre los mismos y establece que las empresas interesadas deberán presentar los recorridos detallados en planos tanto el que realiza regularmente como el proyectado, cuadros de horarios, tarifas y cantidad de vehículos a afectar a los mismos. Analizados y verificado que no se afecten los servicios regulares, los mismos son autorizados.

Por otra parte en el año 1980 el Estado Nacional a través de la Resolución S.E.T.O.P. N° 176/80 aprobó las normas y condiciones generales para la prestación de servicios diferenciales de Autotransporte Público de Pasajeros en la Región Metropolitana. La misma establece las condiciones para los servicios y los vehículos. La característica de estos servicios es que no llevan pasajeros de pie y son prestados por empresas pre-establecidas.

Los servicios diferenciales pueden ser prestados sobre la totalidad de la traza de una línea o sobre parte de la misma. Las tarifas son propuestas por las propias empresas y la Autoridad de Aplicación simplemente las aprueba. En términos generales estas tarifas triplican a las comunes, aunque no todas las empresas cobran las mismas tarifas a idénticos kilometrajes. Los vehículos a incorporar a estos servicios deben ser siempre 0 km, tienen una sola puerta para el ascenso y descenso de los pasajeros, doble fila de dos asientos reclinables, asientos con apoya cabeza, deben poseer calefacción y en algunos casos poseen equipo de aire acondicionado y música funcional. También en el año 1981, se autorizaron "servicios climatizados" por Resolución M.O.S.P. N° 226/81 que estableció que las empresas permisionarias de servicios de autotransporte público de pasajeros de Jurisdicción Nacional de los Agrupamientos Distrito Federal, Suburbanas Grupo I y II podrían habilitar un parque móvil de vehículos dotados de equipos de climatización, destinados a mejorar las condiciones de viajes en días de altas temperaturas, permitiendo un recargo en las tarifas del 15%. La norma fija condiciones para los vehículos y servicios.

Es muy importante destacar que el cuerpo normativo que posee el Estado Nacional para las líneas de su jurisdicción dispone de un Decreto que le permite actuar en condiciones de emergencia a fin de garantizar la regularidad y continuidad de los servicios.

Se trata del Decreto N° 1228/63 que establece que la Secretaría de Transporte está facultada para modificar las formas y condiciones del funcionamiento de los servicios públicos de transporte objeto de concesión cuando razones extraordinarias de emergencia o de interés público así lo exijan y

mientras ellas subsistan. Es aplicado cuando súbitamente una empresa se paraliza, en general por razones de insolvencia económica, y los usuarios quedan sin servicio y el personal en relación de dependencia queda sin cobrar sus haberes. En esos casos el Estado puede cubrir los servicios con otra empresa permisionaria o por sí mismo. Se ha aplicado en contadas oportunidades, pero es un recurso sumamente importante para el Estado y muy resistido por los Empresarios. Se ha utilizado cubriendo los servicios con otras empresas del sistema.

A los efectos de hacer cumplir el cuerpo normativo el Estado Nacional dispone del Decreto 698/79 que establece el Reglamento de Penalidades. El mismo determina las infracciones y las penas, siendo la máxima la caducidad del Permiso para prestar el servicio. Está dividido en secciones. Así la Sección I habla de las infracciones y las penas:

- Penas por infracciones al régimen legal de permisos.
- Penas por infracciones al régimen de explotación de servicios.
- Penas por infracciones a la Reglamentación sobre vehículos, Personal de Conducción e Instalaciones fijas.
- Penas por infracciones a la Reglamentación sobre comportamiento del Personal con el público.
- Penas por infracciones relativas a las relaciones de los transportistas con la Autoridad de Aplicación.

La Sección II norma sobre los Procedimientos.

Es importante aclarar que las infracciones pueden ser detectadas por la Autoridad de Aplicación en forma directa a través de Inspecciones Directas de rutina o especiales o por denuncias. Estas últimas tienen diversos orígenes, los usuarios, otros operadores, el gremio que nuclea los trabajadores, otras jurisdicciones, entre los más comunes.

Al ser el sistema tan competitivo, frente a irregularidades las empresas se denuncian entre sí, sobre todo cuando las infracciones alteran el equilibrio económico de las operadoras.

En cuanto a pasajes liberados o rebajados no existe financiamiento para ellos, y se tiene en la actualidad la siguiente situación:

- Pases para viajes gratuitos a Diputados, Senadores, Obispos, Secretarios y Subsecretarios otorgados por la Secretaría de Transporte.
- Pases por impedidos para viajes gratuitos en líneas predeterminadas según las necesidades de viaje, entregados por la Secretaría de Transporte, según Decreto N° 498/83.
- Pases para viajes gratuitos a los agentes de la Subsecretaría de Transporte, entregados por la Secretaría de Transporte.
- Las empresas de transporte entregan pases para viajes gratuitos en sus líneas.
- Se tienen pasajes rebajados para escolares del ciclo primario que viajan habitualmente en las empresas de jurisdicción nacional para concurrir a los establecimientos públicos de educación en la ciudad de Buenos Aires o dentro del Area Metropolitana (Resolución M.O.S.P. N°

103/72. Actualmente es de 7 Australes, 1 centavo de dólar oficial). Tarifa única.

- También se tiene pasaje rebajado para alumnos de establecimientos de enseñanza secundaria públicos o privados (siempre que estos colegios sean subsidiados por el Estado) para líneas de jurisdicción nacional en la Región Metropolitana, Ley N° 23673/89. El valor del boleto es de hasta el 50% del valor del boleto mínimo, vigente para los servicios de transporte público de pasajeros por automotor (Actualmente 35 Australes, 5 centavos de dólar oficial).

La aplicación de esta ley fue reglamentada por Resolución S.T. N° 2 del 21 de julio de 1989. Las líneas de jurisdicción provincial también tienen este tipo de boleto, fijado por ley provincial, pero su ámbito de aplicación es sólo los colegios estatales.

En ambos casos la subvención a escolares se realiza por medio de las utilidades generadas por el resto de los usuarios.

En lo referente a los contratos entre la autoridad controladora y el operador, lo que existe para líneas de jurisdicción nacional es un permiso otorgado por la Secretaría de Transporte para prestar servicios en una o más líneas. En él figura el nombre de la empresa, el nombre de las personas que dirigen la empresa, el itinerario de la línea, el parque con que prestará el servicio y las normas a las que se somete, fundamentalmente.

Finalmente, referido a las condiciones de trabajo de los conductores y otro personal se explica lo siguiente:

- Se tiene en el país la Unión Tranviarios Automotor, en cuyos Estatutos Sociales aprobados por Resolución N° 500 M.T.S.S. del 30/8/84 se establece en sus primeros artículos que, "...la misma Asociación Gremial de trabajadores de 1er. grado, que fuera fundada el 10 de enero de 1919, con el objeto de agrupar a todos aquéllos que presten servicios en la industria del transporte colectivo de pasajeros, cualquiera sean las empresas o sistemas de transportes o especialidad que tengan, para la defensa de sus intereses gremiales, obrará de conformidad con lo prescripto por las normas legales vigentes y con sujeción a lo estatuido en sus estatutos.

Sobre el ámbito de actuación personal no estará limitado atendiendo a las tareas que desarrollan esos trabajadores o a las funciones que cumplen. Esto último en tanto no invistan el carácter de personal jerarquizado. Asimismo agrupará al personal en la pasividad que hayan pasado a esa situación, teniendo como último empleador a uno que desarrollara la actividad del transporte colectivo de pasajeros y estuviera afiliado a la UTA comprenderá toda la República Argentina con excepción de la Provincia de Mendoza y el interior de la Pcia. de Córdoba."

Tiene su sede en Capital Federal y es defensora de la democracia y la libertad y se opone a toda discriminación basada en el color, nacionalidad, sexo, raza, religión e ideología y sobre la base de tales principios aspira a agrupar a todos los trabajadores del transporte colectivo de pasajeros de la República Argentina (Art. 5° de los Estatutos Sociales).

Entre sus fines se señala que procurará el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores de la actividad.

- La Convención colectiva que rige en la actualidad es la N° 460/73. En el presente año comenzó la discusión de un nuevo convenio colectivo de trabajo.

Intervienen en la discusión por parte de los trabajadores:

La UTA y por parte de los empresarios las entidades gremio empresarias que nuclean la actividad de autotransporte público de pasajeros.

Se refiere a las actividades y categorías de trabajadores del autotransporte colectivo de pasajeros.

La Convención reglamenta las prestaciones y retribuciones del trabajo del personal. Tiene cláusulas económicas y de Condiciones Generales de Trabajo. Comprende a conductores, inspectores, auxiliares de abordó, personal administrativo, personal de técnica y talleres de las Empresas de autotransporte y personal de maestranza.

Fija las jornadas de trabajo diario para los trabajadores, régimen de francos, licencias, etc. La duración de la jornada laboral fue establecida en el Convenio Colectivo de Trabajo en su Artículo 10° en 8 horas diarias aclarándose que toda hora trabajada en exceso sería liquidada con el 50% de recargo. No existe límite, para las horas en exceso siendo el descanso mínimo entre jornada y jornada de trabajo 10 horas.

Respecto de las subvenciones, no se tienen líneas de crédito o tasas preferenciales de interés para la compra de unidades u otros equipos, ni se importan este tipo de bienes. No existe ayuda financiera directa para la adquisición de unidades u otros equipos.

El régimen impositivo de las empresas operadoras no ofrece diferencia alguna al de otras empresas proveedoras de bienes y servicios.

Se tienen antecedentes aislados de algunos arriendos de terrenos ferroviarios valorizados en menos que los precios de mercado para ser utilizados como terminales.

Sin embargo, los permisos de explotación de estos predios son precarios impidiéndose la construcción de instalaciones definitivas.

El Estado no se hace cargo de los déficits de las empresas de transporte colectivo ni compensa los servicios no rentables comercialmente.

No existen ayudas financieras a los usuarios del transporte colectivo para facilitarles la adquisición de los pasajes.

En aquellas empresas que poseen servicios diferenciales debido a que sus tarifas son aprobadas por la Autoridad a propuesta de los empresarios, la utilidad producida por estas prestaciones suele ser mayor a la de sus propios servicios comunes, lo que permite mejorar la ecuación económico-financiera de la empresa.

El uso preferencial de la vialidad se verifica en casos aislados (4 km de vía exclusiva en toda la Región).

Respecto de la fijación de tarifas por parte del órgano contralor, la misma se realiza sobre la base de un cálculo de costos. Sin embargo, la política tarifaria ha sido fuertemente condicionada por las diferentes políticas económicas que se aplicaron, verificándose desfasajes de consideración en algunas épocas.

En cuanto a los requisitos exigidos para poder operar una línea se encuentra la titularidad de los vehículos a nombre de la empresa, debiendo ser ésta una sociedad de derecho.

VI. LAS CARACTERISTICAS DE LAS ENTIDADES QUE PROPORCIONAN
SERVICIOS DE TRANSPORTE COLECTIVO

Del conjunto de empresas privadas que operan el autotransporte público de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires se han seleccionado cinco entidades de jurisdicción nacional. Algunas de ellas operan servicios, también, de otras jurisdicciones.

Las empresas seleccionadas son:

- Empresa San Vicente S.A. de T.
- Micro Omnibus Norte S.A. MONSA.
- Nuevos Rumbos S.A.T.A.C.I.F.I.
- Transporte Automotor Plaza S.A.C. e I.
- T. A. San Lorenzo S.A.C.I.F.I.

La selección de las entidades se efectuó teniendo en cuenta, en primer lugar, el número de vehículos operados, considerando que es un indicador de la envergadura de la empresa.

En la Región, como ya se indicó, un conjunto de 123 empresas de jurisdicción nacional operan 147 líneas. La flota media por empresa es de 78 unidades, por línea de 65 vehículos. Veamos en el Cuadro 25 la distribución de empresas por estrato de vehículos.

Cuadro 25

DISTRIBUCION DE EMPRESAS POR ESTRATO DE VEHICULOS	
Nº de Vehículos	% de Empresas
1 a 50	34
51 a 100	44
101 a 200	16
201 a más de 300	6

Con la selección de entidades realizadas se tendió a tener información de empresas en cada uno de los estratos.

En segundo lugar se consideró, en la selección, empresas que operan servicios en Distrito Federal y empresas que operan servicios entre el conurbano bonaerense y Capital Federal. Las entidades que prestan servicios sólo en Capital Federal son Nuevos Rumbos y Transporte Automotor Plaza.

El tercer criterio utilizado fue considerar empresas que operan solo una línea urbana de jurisdicción nacional y otras que operen más de una. En el primer grupo se tiene Microómnibus Norte, Nuevos Rumbos y San Lorenzo.

Por último se tomaron empresas que solo prestan servicios comunes y empresas que operan servicios comunes y diferenciales. Representativas del primer grupo son Nuevos Rumbos, Transporte Automotor Plaza y San Lorenzo.

Efectuada la selección de entidades se citaron los presidentes de las mismas para una entrevista con las autoras de este trabajo. Se les informó del contenido de la monografía y se les invitó a participar. Todas aceptaron. Se les entregó a cada una, una copia de las fichas técnicas y las mismas fueron completadas por personal de sus administraciones.

VII. LOS SUBSIDIOS AL TRANSPORTE COLECTIVO

El único subsidio cuantificable que se ha detectado en líneas de autotransporte público de pasajeros de jurisdicción nacional corresponde al boleto escolar, al cual pueden acceder los alumnos de las escuelas primarias estatales.

En lo que respecta a pases especiales no es posible la determinación del monto, ya que no se registran los viajes realizados con ellos.

A efectos de determinar el monto subsidiado por los restantes usuarios, en el caso de las líneas analizadas, se procedió a calcular la diferencia entre la tarifa media de cada empresa y el valor del boleto escolar en cada mes, para luego multiplicar el valor obtenido por la cantidad de boletos escolares vendidos por empresa y por mes.

Los resultados se presentan a continuación en el cuadro 26.

Cuadro 26

MONTO DEL SUBSIDIO POR CONCEPTO BOLETO ESCOLAR		
LINEA	BOLETOS ESCOLARES AÑO 1988	MONTO SUBSIDIADO US\$
132	124 468	13 396
170	103 464	17 320
60	106 896	16 129
61-62	29 898	3 254
79-177-74	284 268	47 885

Se evidencia que los montos resultantes varían de línea en línea, seguramente es función del nivel de ingresos de la población del área influencia del recorrido de cada una, y de la cantidad de establecimientos educacionales existentes en las adyacencias de la traza.

VIII. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

A. POLITICAS RESPECTO A LA SUBVENCION, REGULACION Y PROPIEDAD EN EL TRANSPORTE COLECTIVO

Al analizar la evolución de los transportes urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires, en este siglo se detectan diferentes etapas, en las cuales las políticas, la regulación y la propiedad han tenido orientaciones, enfoques y tratamientos claramente diferenciados. Se puede concluir que se han dado cinco etapas y que 1989 aparece como el año que marca la finalización de la quinta etapa y el inicio de la sexta.

Se tratará a continuación de caracterizar cada una de ellas.

1. Primera etapa: Hasta el año 1936

Luego de años de auge y depresión y tras la aparición, desaparición y fusión de varias compañías, los servicios de transporte urbano se encontraban, al finalizar la primera guerra mundial, en manos de cuatro empresas privadas que explotaban los servicios de tranvías eléctricos y una línea de subterráneos, de capitales mayoritariamente extranjeros y trenes metropolitanos operados por empresas privadas, también de capitales fundamentalmente extranjeros, que también, prestaban servicios de larga distancia y de carga.

En 1918 aparecen en la región, en los servicios de transporte público, los vehículos automotores del tipo ómnibus, explotados por empresas privadas de capital nacional principalmente. La mínima inversión requerida en instalaciones para este tipo de servicio, permite la proliferación de nuevas empresas sin demandar grandes aportes de capital en un momento de escasez de movilidad.

Al año 1928 se tenían 83 líneas de tranvías operados con cuatro empresas con un parque de 2 566 vehículos, la línea de subterráneos con 123 coches y un número no determinado de empresas de ómnibus con 900 unidades.

La participación en los viajes de cada modo era la siguiente: 61.2% en tranvías, 22.8% en ómnibus, 6.9% en subterráneo y 9.1% en los trenes suburbanos.

La depresión mundial repercutió fuertemente en la ciudad de Buenos Aires, irrumpiendo el desempleo con tasas que rápidamente llegan al 30% y la migración interna proveniente de sectores rurales comienza su asentamiento en ella. En este contexto de depresión los propietarios de taxímetros, a partir de 1928, se

transforman día a día en operadores de autos compartidos, organizándose en grupos, cada uno de los cuales operaba una línea. Sin autorización alguna, proliferan recorridos en toda la ciudad comenzando a llamarse "colectivos".

En el año 1936 se tienen 82 líneas de tranvías, 69 de ómnibus, 68 de colectivos, 3 de subterráneos y 5 líneas de trenes suburbanos. Los recorridos existentes resultaron de la iniciativa privada, operaban con tarifas fijadas por el Estado en algunos modos y autofijadas por los operadores en otros, en un marco institucional donde actuaban diferentes jurisdicciones.

Podría concluirse que el transporte urbano, al finalizar esta etapa, estaba totalmente en manos privadas, era explotado por empresas constituidas legalmente, de capitales extranjeros mayoritariamente, y por un conjunto de propietarios individuales de vehículos. Funcionaban en un marco de regulación mínima y sin ningún tipo de subsidios por parte del estado.

2. Segunda etapa: 1936 - 1948

A comienzos de la década del 30 la situación de las empresas tranviarias y de subterráneos de capitales extranjeros y mayoritariamente ingleses, se deterioró, las empresas entraron en un proceso de crisis, producto de la fuerte devaluación de la moneda argentina frente a la libra esterlina, de una tarifa que permaneció fija desde principios de siglo, del dictado de leyes laborales, de la reorientación del flujo de capitales mundiales hacia los países centrales y de la competencia ejercida por los medios automotores que día a día aumentaban su capacidad de transporte restando pasajeros a los sistemas por riel. En este contexto las empresas de estos sistemas comenzaron a presionar tanto a nivel de autoridades nacionales como del Parlamento inglés y, también, en los medios diplomáticos de ambos países y de Bélgica. (Bélgica era la sede de la mayor empresa tranviaria de la Ciudad).

Luego de seis años de gestiones, en 1936 se sancionó la Ley Nacional de Coordinación de Transportes Urbanos, por la cual se creó La Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires.

El objetivo de la ley era lograr la coordinación de los transportes urbanos aunque no tenía jurisdicción sobre los trenes suburbanos. Se preveía que La Corporación estaría integrada por los bienes físicos de las empresas tranviarias, de ómnibus y colectivos y que el Estado Nacional participase con una representación en el capital similar a lo que las empresas le adeudaban en concepto de impuestos, tasas, gravámenes y aportes jubilatorios.

Las esperanzas cifradas en el nuevo organismo no resultaron justificadas porque:

- no hubo aporte de capitales, las empresas sólo allegaron al ente corporativo coches caducos o al borde de su vida útil y propiedades que resultaron inadecuadas. Esta falta de capitales impidió que la Corporación expropiara colectivos, los que continuaron operando hasta 1942 ejerciendo una fuerte competencia;

- por la tenaz decisión de las autoridades de control de mantener con fines político-sociales tarifas no retributivas;
- por las graves dificultades originadas en la plaza proveedora de repuestos como consecuencia del 2do. conflicto bélico mundial,
- por las mayores erogaciones en gastos de personal determinadas por la legislación laboral vigente, y
- porque a la Corporación se le aseguraba una utilidad del 7% sobre el capital invertido, ganase o perdiese.

Para proceder con la expropiación de los colectivos, la Corporación gestiona un préstamo, avalado por el Estado Nacional, el cual se concreta pero el ente corporativo nunca cumplió con los compromisos contraídos.

Hacia el año 1948 era evidente que la Corporación no había podido cumplir con los fines para los cuales había sido creada, su situación económica-financiera se reflejaba en un estado de cesación de pagos, y en consecuencia, por Ley N° 13.501 del año 1948, se dictó la caducidad de su concesión.

En resumen, esta etapa se caracteriza por la participación nominal del Estado en la operación de los servicios, por una fuerte regulación ejercida por la Comisión Fiscalizadora ubicada en la órbita del Estado Nacional, por la operación monopólica de los servicios urbanos a través de un ente corporativo con capital fundamentalmente privado y donde el Estado Nacional aparece como aval en el otorgamiento de préstamos destinados al transporte urbano.

3. Tercera etapa: 1948 - 1955

A partir de la caducidad de la concesión a la Corporación de Transportes de la ciudad de Buenos Aires, se dispuso la liquidación del organismo para lo cual el Estado Nacional nombró a tres fideicomisarios. Se llamó a licitación pública para la venta de los bienes que conformaban el activo físico de la corporación e integraban la unidad funcional de los servicios. En enero de 1952 la Corporación cesó en sus actividades y fue sustituida por una entidad con características de empresa del estado denominada Transportes de Buenos Aires teniendo a su cargo el transporte en los siguientes subsistemas, Subterráneos, Trolleybuses, Tranvías y Automotor (ómnibus y microómnibus).

Por otra parte, en 1948, también se concreta la nacionalización de los Ferrocarriles Argentinos, que pasaron de empresas británicas a manos del Estado Nacional.

Esta etapa se caracteriza en pocas palabras, el Estado es el operador del sistema de transporte urbano, y también el Estado efectúa fuertes aportes para mantener la prestación de los servicios.

4. Cuarta etapa: 1955 - 1963

Ante las dificultades experimentadas por Transportes de Buenos Aires (TBA) en la operación de las líneas de microómnibus, se decide transferir a la actividad privada parte del sistema automotor. A partir de 1955 esta transferencia se realizó a los propios agentes de TBA finalizando el proceso en 1960.

En el mismo año el Ministerio de Obras y Servicios Públicos define la política a seguir para el transporte urbano, ordenando a TBA la privatización del sistema automotor a su cargo (ómnibus). En el año 1961 se dispuso liberar al Estado de los aportes financieros que realizaba para mantener los servicios de tranvías y trolebuses y de la "apreciable erogación por consumo de energía eléctrica" para lo cual se ordenó la transferencia a la gestión privada de los servicios eléctricos a nivel en la Región Metropolitana. Se decidió también que tal transferencia se operaría, reemplazando los tranvías y trolebuses por automotores.

En el año 1963, TBA es liquidada, quedando en poder del Estado Nacional solamente los subterráneos y ferrocarriles.

La etapa se caracteriza por la privatización de los servicios, en un marco de fuerte regulación, una reducción de los aportes del Estado los cuales se circunscriben a los modos ferroviarios de superficie y subterráneo conservando el Estado la propiedad de estos servicios.

5. Quinta etapa: 1964 - 1989

En el año 1963, el sistema de transporte urbano estaba integrado por el transporte subterráneo, los trenes metropolitanos y los colectivos.

Los pasajeros transportados en ese año fueron 2 881 5 millones, de los cuales el transporte automotor participó con un 76.9%, los trenes metropolitanos 15.4% y los subterráneos con el 7.7%.

El sistema permaneció sin cambios significativos hasta la actualidad en lo que respecta a gestión empresaria y políticas de subsidios.

Sin embargo, fue el transporte automotor el que se afianzó y creció, consolidándose sus empresas y aumentando su participación en los viajes totales generados en transporte público. Al mismo tiempo, este modo fue el que acompañó el crecimiento espacial de la región ya que las redes de los transportes por riel se mantuvieron prácticamente sin modificación.

En la actualidad, se realizan anualmente 3 403 4 millones de viajes en transporte público, donde el transporte automotor capta el 87% de esos viajes en sus casi 300 líneas, los subterráneos participan con el 4.5% y los trenes suburbanos el 8.5%.

6. Sexta etapa: Julio de 1989 en adelante

Si bien es anticiparse a los hechos, la política emprendida por el actual gobierno tiende en forma global a una desregulación del sistema económico y es muy probable que esta concepción afecte al transporte urbano.

En lo que respecta a subsidios la política explicitada implica la eliminación total de los mismos en diversas áreas entre las que se encuentra la empresa Ferrocarriles Argentinos. En cuanto a la propiedad de las empresas estatales, se ha emprendido una política de privatización la cual ha afectado a Ferrocarriles Argentinos y se trabaja en la preparación de los pliegos de licitación de determinados ramales no pudiéndose precisar aún si estas privatizaciones alcanzarán a los trenes suburbanos.

En cuanto a Subterráneos de Buenos Aires la política de privatización no ha sido esbozada todavía.

El objetivo de estas medidas es la reducción del déficit estatal.

B. LAS TARIFAS Y LA CALIDAD DEL SERVICIO

Las tarifas que se establecen, de acuerdo a los resultados obtenidos de la aplicación de una metodología de costos, son las correspondientes a los servicios del Autotransporte de Pasajeros de Jurisdicción Nacional. En función a los valores de estas tarifas se ajustan las correspondientes a subterráneos y trenes metropolitanos. Además, las autoridades encargadas de la regulación del transporte urbano en el resto de las ciudades del país fijan las tarifas de sus servicios tomando como base el incremento establecido por la autoridad Nacional en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

En el caso de las empresas Ferrocarriles Argentinos y Subterráneos de Buenos Aires la tarifa se encuentra por debajo de los costos, siendo subsidiada la diferencia por el Estado Nacional y Municipal respectivamente.

La serie analizada comprende el período enero 1969 a julio 1989, -último ajuste tarifario- y se encuentra deflactada con base diciembre 1983=100, por los índices de precios al consumidor y mayoristas nivel general.

Analizando la evolución de tarifas desde diciembre de 1983 a la fecha, en la serie deflacionada por el índice de precios al consumidor, se tienen los siguientes máximos y mínimos:

Líneas según Régimen tarifario	Máximos	Mínimos	Actual

	Distrito Federal		
126	71	97 (agosto 88)	(junio 89)
Suburbanas Grupo I	120 (agosto 88)	75 (junio 89)	102
Suburbanas Grupo II	121 (agosto 88)	69 (junio 89)	93

Se observa que el intervalo entre máximos y mínimos de la serie ocurre en el último año y adopta variaciones muy significativas.

Asimismo la tarifa actual mantiene los niveles de diciembre de 1983 mientras que el poder adquisitivo de los salarios medios de los usuarios de estos servicios ha caído en aproximadamente un 50% para el mismo período.

C. SUBSIDIOS

Es importante señalar que el cálculo de costos y tarifas de transporte se realiza sobre valores promedios del sistema, con lo cual la rentabilidad de las diferentes empresas operadoras del autotransporte no es homogénea. A la vez existe de esta forma un subsidio cruzado de los usuarios que utilizan las líneas más demandadas hacia los que viajan en líneas de menor pasajero/km.

Como ya surgiera en los capítulos anteriores del presente trabajo, el transporte automotor de pasajeros no recibe subsidios estatales.

Por el contrario, de acuerdo a análisis efectuados por la Subsecretaría de Transportes, en relación al régimen impositivo que grava al sector transporte urbano, se puede concluir que el mismo se haya afectado por una estructura tributaria que no guarda ninguna relación con el financiamiento de los costos de infraestructura que ocasiona.

Esta apreciación se deriva de los diversos destinos específicos que la normativa legal establece para los impuestos que gravan al sector.

Dado que dichos tributos se caracterizan por gravar el consumo, se puede inferir que los principios que guiaron su implementación fueron los de facilidad recaudatoria y los de satisfacción de las necesidades de hacienda pública.

En el caso del autotransporte público de pasajeros, los impuestos sobre el consumo, se tornan particularmente gravosos, ya que es evidente que este subsector es el que utiliza más intensamente los insumos sujetos a imposición.

De las afectaciones específicas previstas para los impuestos que afectan al Sistema de Transporte Urbano, se visualizan claramente las diferentes transferencias que se canalizan hacia otros sectores con recursos fiscales generados por el mismo.

La transferencia extrasectorial más importante es la destinada al Sistema de Previsión Social, a través del impuesto interno a los combustibles, y representa el 53.86% del total de recursos fiscales generados por el sector. Le sigue en importancia aquella destinada a los Fondos Energéticos, por un valor equivalente al 9.32% del mismo total.

Por otro lado, se produce un importante vuelco de recursos desde el transporte terrestre urbano hacia el interurbano. Esta afirmación surge de considerar la afectación a los fondos viales, que tienen como principal tarea la construcción y mantenimiento de la red vial troncal que usa el tráfico interurbano. En este caso dicho flujo representa el 22.94% del total de recursos fiscales analizados.

Los recursos que se destinan al Tesoro Nacional, que llamamos de libre disponibilidad, significan tan sólo el 7.13%.

El impuesto que resulta de mayor importancia por el monto de su recaudación es el impuesto interno a los combustibles, seguido del gravamen a la transferencia del mismo bien.

Del total de aplicaciones al Sistema de Transporte Urbano, las dirigidas al modo ferroviario son las más importantes, y equivalen al 97.08% de dicho total.

Del mismo total el 44.33% corresponden a reflujos hacia el STU por afectaciones específicas de recursos generados por el mismo. Más concretamente corresponden a las recaudaciones que se destinan al Fondo Nacional del Transporte y al Fondo Nacional de Infraestructura del Transporte.

Del cruzamiento de los flujos de ingresos y aplicaciones surge claramente que el Sistema de Transporte Urbano es un aportante neto positivo a la hacienda pública. En el ejercicio 1988 el superávit ascendió a 8 407 419 850 de australes corrientes (aproximadamente 500 000 000 de dólares estadounidenses).

Al desagregarse esta cifra por modo se determina que es el transporte automotor su principal contribuyente, por cuanto el transporte ferroviario presenta déficit.

Al analizar el carácter de las aplicaciones destinadas al modo ferroviario se verifica que recibe una transferencia de considerable importancia desde el transporte automotor urbano. Ello en virtud de que el impuesto a la transferencia de combustibles es el único recurso del Fonit (afectado a Ferrocarriles Argentinos), y que es el modo automotor el principal contribuyente por tal concepto.

Lo descripto precedentemente se refiere al orden nacional.

Se cuentan datos desagregados a nivel municipio solamente en relación a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

En este caso el impuesto que grava al sector transporte urbano en forma específica, es el correspondiente a la radicación de vehículos.

Del análisis de los recursos y gastos generados en esta jurisdicción se concluye que:

El modo de transporte automotor subsidia al modo subterráneo a través de la asignación específica del 10% del impuesto a la radicación de vehículos. En 1988 dicho subsidio alcanzó los 30 millones de australes corrientes (aproximadamente 2 000 000 de dólares).

El resto de la comunidad realiza un aporte específico al Sistema de Transporte Urbano por medio de la asignación específica del 5% sobre la contribución territorial. En 1988 tal transferencia llegó a los 18 396 000 australes (aproximadamente 1 200 000 de dólares).

El Sistema de Transporte Urbano en 1988 fue un aportante neto a las finanzas del municipio por un monto algo superior a los 185 millones de australes (aproximadamente 12 millones de dólares), cifra ésta que representa el 60% del gravamen a la radicación de vehículos. El 40% restante fue utilizado para obras de infraestructura vial y señalamiento vial.

De lo expuesto se concluye que las empresas operadoras de transporte público urbano por automotor, juntamente con el transporte particular, y de carga actúan como aportantes netos a los erarios nacional y municipal, subsidiando a los modos guiados dentro del sector transporte y a otros sectores de la economía.

Notas

- ¹ Censo Nacional de Población y Viviendas 1980. Serie B. Características Generales. Total del País - Pag. XXV-)
- ² Bases para una Argentina Moderna 1976-1980. José A. Martínez de Hoz.
- ³ Bases para una Argentina Moderna 1976-80. José A. Martínez de Hoz.
- ⁴ Se aclara que los viajes a pie que fueron estudiados en el EPTRM comprenden aquellos de 5 y más cuadras, mientras que los datos del censo 1980 considera viajes a pie a aquellos con distancias mayores a 10 cuadras.
- ⁵ Igual nota anterior.

