

JOSÉ A. BARBERO  
JULIÁN BERTRANOU  
editores

**LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE  
EN LA ARGENTINA**

LOS AÑOS DE LA POSCONVERTIBILIDAD  
2002-2015

**Editorial Biblos**

Barbero, José A.

Las políticas de transporte en la Argentina: los años de la posconvertibilidad: 2002-2015 / José A. Barbero; Julián Bertranou; editado por José A. Barbero; Julián Bertranou.- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos, 2019 488 pp.; 23 x 16 cm. (La Argentina Contemporánea)

ISBN 978-987-691-764-3

1. Transporte. 2. Transporte Urbano. I. Bertranou, Julián. II. Título  
CDD 388.404

Los argumentos de los autores no reflejan necesariamente la opinión del Ministerio de Transporte de la Nación o de la Universidad Nacional de San Martín.

Diseño de tapa: *Luciano Tirabassi U.*

Armado: *Hernán Díaz*

© Los autores, 2019

© Editorial Biblos, 2019

Pasaje José M. Giuffra 318, C1064ADD Buenos Aires

*editorialbiblos@editorialbiblos.com / www.editorialbiblos.com.ar*

Hecho el depósito que dispone la ley 11.723

Impreso en la Argentina

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Esta primera edición fue impresa en Imprenta Dorrego, avenida Dorrego 1102, Buenos Aires, República Argentina, en octubre de 2019.

# Índice

Introducción	
<i>José A. Barbero y Julián Bertranou</i> .....	13

## PRIMERA PARTE Estudios sectoriales

1. Movilidad urbana	
<i>Patricia Brennan</i> .....	33
2. Transporte aerocomercial	
<i>Daniel Buseti y Carlos Leguizamón</i> .....	81
3. Transporte ferroviario	
<i>Jorge Kohon</i> .....	127
4. Transporte por agua y puertos	
<i>Daniel Álvarez y Natalia García</i> .....	181
5. Autotransporte de cargas y logística	
<i>Fernando Dobrusky</i> .....	231
6. Infraestructura y seguridad vial	
<i>Jorge Sánchez y Rodolfo Fiadone</i> .....	267

## SEGUNDA PARTE Estudios transversales

7. Impactos y consumo de recursos en el sector transporte	
<i>Rodrigo Rodríguez Tornquist y Pablo Vazano</i> .....	303

8. Organización institucional del sector transporte	
<i>Julián Bertranou y Valeria Serafinoff</i> .....	351

9. Financiamiento, regulación y subsidios	
<i>Marcelo Ensínck</i> .....	411

### TERCERA PARTE

#### Visión general

10. El transporte en la Argentina entre 2002 y 2015	
<i>José A. Barbero</i> .....	443

Sobre los autores y las autoras .....	485
---------------------------------------	-----

## Introducción

*José A. Barbero y Julián Bertranou*

A lo largo de los años, la movilidad de las personas y de las mercaderías se ha constituido no solo en un factor de desarrollo social y económico, sino en una cabal expresión de este desarrollo y, más aún, en un efecto de él. En el período comprendido entre mediados del siglo XIX y fines del siglo XX el crecimiento del flujo de personas y cargas es asombroso. Se estima que entre 1850 y 2010 estos flujos –medidos a escala global y expresados en pasajeros-kilómetro y toneladas-kilómetro– tuvieron una tasa de crecimiento seis veces superior al incremento de la población (Barbero, 2019). Esta extraordinaria demanda de movilidad ha requerido la organización de ciertos sistemas de transporte para cubrir esta necesidad de una manera eficaz, eficiente y sostenible. Los cambios en el transporte, que hicieron posible estos niveles de movilidad, fueron muy marcados: hasta 1850 la mayor parte de los movimientos se realizaba por tracción a sangre o eólica. El desarrollo del ferrocarril y de los buques a vapor en el siglo XIX, y del transporte automotor, aéreo, por tuberías y del multimodalismo en el siglo XX fueron parte de la profunda aceleración de los cambios experimentados a nivel global. Ello permitió que los costos y tiempos de viajes se redujeran de manera sustancial.

La gravitación de los sistemas de transporte va mucho más allá de su reflejo en el producto bruto de la economía, aun en los cálculos más certeros. Su rol de animador y facilitador de proyectos sociales y económicos individuales y colectivos lo convierte en un sector clave que requiere políticas estratégicas y acciones de gestión cotidianas que orienten de manera efectiva su desempeño. Pero, así como los beneficios económicos y sociales de estos inéditos niveles de movilidad son

sustanciales para nuestras sociedades, también son muy significativos los impactos negativos que generan y los consumos de recursos que demandan. Ejemplos de impactos negativos son los que se producen sobre los componentes naturales y sociales del medioambiente debido a las emisiones de gases contaminantes (particularmente en las ciudades), a las emisiones de gases de efecto invernadero que promueven el calentamiento global (más del 15% del total), a los siniestros causados por el transporte carretero (más de un millón de muertes por año) o a la deposición de desechos generados por los más de 1200 millones de vehículos que hay en el mundo. Ejemplo de los recursos que consume el sector es el de energía, que equivale a un quinto de la energía entregada en el mundo; cabe destacar que más del 60% del petróleo que se extrae diariamente en el mundo se utiliza en el transporte (Barbero, 2019).

A pesar de su importancia, el sector transporte en la Argentina no ha sido objeto de suficientes estudios en el ámbito académico, situación que ha venido revirtiéndose paulatinamente en los últimos años, a partir de un mayor interés tanto desde las ciencias sociales, en particular la economía, como de la ingeniería y de la administración. Es imprescindible generar un espacio interrelacionado de producción de conocimientos con distintos enfoques y objetivos sobre los diversos modos asociados a la movilidad de personas y cargas, y asegurar instancias de intercambio y diálogo sobre los conocimientos, entre académicos/as, expertos/as, empresarios/as, políticos/as y especialistas dentro del sector público. Un aspecto clave para que un sector de política pública funcione de manera más adecuada es el establecimiento de una red de intercambios, que promueva la producción y circulación de conocimiento, con el objeto de consolidar algunos consensos y algunas alternativas para la mejora sostenible de los servicios.

El sector público tiene un rol fundamental en este proceso de circulación de conocimiento. Por un lado, debe desarrollar sus propios equipos y sistemas de generación de evidencia sobre el sector. Por el otro, debe asegurar que en determinados ámbitos académicos estén dadas las condiciones para que se acumule información y conocimiento, proveyendo si fuera necesario un financiamiento contra productos. Finalmente, debe promover las instancias de intercambio, favoreciendo el debate y la circulación de saberes.

El Instituto del Transporte (IT) de la Universidad Nacional de

San Martín (UNSAM) ha venido desarrollando una rica actividad de formación de recursos humanos en distintos planos, de cooperación técnica con gobiernos, empresas y sindicatos, y de investigación. En este marco el IT propuso al Ministerio de Transporte estudiar de manera detallada la evolución reciente del sector transporte, con el objeto de analizar los factores estructurales y coyunturales que explican las alternativas de política pública implementadas, y generar un conocimiento acumulado que permita a otros gobiernos aprender de experiencias pasadas. La encomienda del Ministerio al IT tuvo este propósito, y la tarea emprendida por el Instituto estuvo caracterizada por la libertad y la independencia académica que le caben a una institución universitaria como la UNSAM. Para la elaboración del texto, el IT contó principalmente con el aporte de sus docentes-investigadores, a los que se sumaron algunos expertos que están asociados al Instituto en actividades de capacitación a empresas o en actividades de cooperación técnica.

Lo que el lector o la lectora, con o sin conocimientos previos sobre el sector transporte, puede encontrar en este libro es una prolija descripción y análisis de la evolución reciente en la Argentina<sup>1</sup> de los distintos modos del transporte por tierra, por agua y por aire, en ámbitos urbanos, interurbanos e internacionales, y sirviendo a pasajeros y a cargas. En este sentido, se trata de una propuesta única que concentra e integra una reflexión sobre todo el sistema de transporte en un período determinado, lo cual no es frecuente en un ámbito donde, en todo caso, abundan análisis exclusivamente subsectoriales. En un próximo apartado se hará una reseña de todas las contribuciones.

## **Por qué el período posconvertibilidad**

El período abordado por el estudio es el de la posconvertibilidad, que se inicia luego de la crisis política y socioeconómica de principios de 2002, y se extiende a los efectos del trabajo hasta diciembre de 2015.

1. Los trabajos se concentran principalmente en las políticas e instituciones que son jurisdicción del Estado nacional. Vale aclarar que hay diversos servicios terrestres, urbanos e interurbanos, así como servicios portuarios, que son de jurisdicción subnacional, especialmente provincial.

El período en cuestión fue dominado por las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), aunque en el caso del transporte (como en otras políticas) es necesario incluir las decisiones que se tomaron durante el gobierno de transición de Eduardo Duhalde (2002-2003).

Si bien todos los estudios sectoriales que integran este libro abordan de manera central el período aludido, sus contenidos parten de una caracterización del subsector a partir de las reformas introducidas en él durante la década de 1990, las cuales constituyen algo así como una línea de base sobre las cuales deben operar tanto el gobierno de Duhalde como luego los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. En los 90 se introdujeron reformas muy significativas en casi todos los campos del transporte, modificando y reduciendo en todos los casos el rol del Estado. Las reformas de los 90 desactivaron un sistema de transporte con una fuerte impronta estatal en la regulación, el financiamiento y la operación de los servicios, y pusieron en marcha nuevos esquemas de gestión donde prevalecieron instrumentos como la concesión, la descentralización, la privatización y la desregulación. La puesta en marcha de estos esquemas de gestión tuvo resultados dispares según cada subsector y según cómo se fueron desplegando los acontecimientos domésticos e internacionales a lo largo de la década. La combinación de reformas (exitosas o no) y de condiciones externas de implementación se ve reflejada luego en el estado de los servicios que enfrentan la crisis de 2001-2002 y que se constituyen en las condiciones de base que deben luego enfrentar los gobiernos poscrisis.

El período posconvertibilidad que estudia el libro es muy relevante por múltiples razones. En primer lugar, durante la primera parte de ese período, la demanda internacional creció de manera muy significativa y representó un soporte importante para todas las economías de América Latina. En segundo lugar, y condicionado por el punto anterior, la economía argentina tuvo una franca recuperación sobre todo hasta 2008, beneficiando el financiamiento público de servicios corrientes y de inversiones, que se volcaron en buena parte a infraestructuras de transporte, sobre todo viales. La economía argentina creció entre 2003 y 2007 inclusive a un ritmo de entre el 8 y el 9% anual, para luego entrar en un largo período de inestabilidad, alternando tasas positivas con negativas. El tamaño del sector público se incrementó significativamente



durante todo el período, alcanzando valores cercanos a 40 puntos del PBI. En tercer lugar, los gobiernos adoptaron desde 2002, y en especial a partir de 2003, una predisposición a recuperar un rol protagónico para el Estado, tanto en el financiamiento de prestaciones, servicios e infraestructuras como en la mayor regulación de las relaciones económicas y laborales. En suma, nuestro país, al igual que otros en la región, se encontró en una coyuntura inédita respecto de su posición fiscal y económica, y con gobiernos que asumían la importancia del Estado en la definición y en la ejecución de los objetivos de desarrollo.

Por motivos internacionales y domésticos, y por razones externas y propias del sector transporte, la expectativa puesta en una mejora del sector, tanto en sus servicios como en sus infraestructuras, no tuvo un desenlace alentador. Comprender los motivos de la irritante brecha entre las oportunidades y los logros efectivos puede ayudar a identificar los factores que de manera coyuntural o estructural se interponen sistemáticamente en el proceso de producción de políticas públicas en la Argentina, debilitando su desempeño y las expectativas de bienestar y desarrollo. Los trabajos incluidos en este volumen, con características distintivas, aluden a esa brecha y a los factores que han gravitado en su consolidación.

### **Breve reseña de otros trabajos y contribución principal del volumen**

El libro que presentamos realiza un aporte original, integrando diversos estudios sectoriales en una caracterización más general de la situación del sector transporte en la Argentina. No es, sin embargo, el único aporte sobre el período en cuestión. Es importante dar cuenta de otros aportes que han tratado el período de la posconvertibilidad en el transporte, para poder meritarse adecuadamente la contribución propia del libro.

Este recorrido comienza con trabajos generales publicados por algunos de los propios autores. En este segmento, cabe mencionar el trabajo de José A. Barbero (2013) sobre los años de Néstor y Cristina Kirchner, con una impronta tanto descriptiva como prescriptiva, identificando los núcleos problemáticos del sector y las orientaciones de

política sugeridas para implementar por un próximo gobierno. Con un enfoque más institucional y de economía política, el trabajo de José A. Barbero y Julián Bertranou (2014) intenta discernir los factores que afectan la dinámica de producción de las políticas de transporte, considerando las características de los actores, las orientaciones de los gobiernos y las capacidades del Estado nacional. En un paso posterior desde el punto de vista político, el trabajo de Julián Bertranou y Valeria Serafinoff (2018) busca hacer un aporte al análisis del modelo de producción de políticas públicas del kirchnerismo, a partir de las políticas de transporte, llegando a la conclusión de que, al menos en este sector, el *policymaking* de los gobiernos kirchneristas se caracterizó por la reactividad, el cortoplacismo y la baja institucionalización.

El análisis del período también se ha beneficiado de estudios sectoriales. En el sector ferroviario, se destacan los trabajos de Verónica Pérez (2014, 2015), en los que se analizan las concesiones metropolitanas a la luz de las regulaciones que permitieron una acumulación extraordinaria por parte de las empresas adjudicatarias. La actualización de la *Historia del ferrocarril en la Argentina* de Mario Justo López, Jorge Waddell y Juan Pablo Martínez (2016) contó con un nuevo capítulo a cargo de Waddell que abarcó el período 2007-2015, y en el cual describe un sistema ferroviario “peor, más chico y más caro” (Waddell, 2016). El aporte de Alberto Müller (2018) sobre *La cuestión ferroviaria en la Argentina* marca que, si bien en la posconvertibilidad hubo algún espacio para formular una política sectorial ferroviaria (en contraposición a medidas en el ámbito ferroviario inspiradas en requerimientos económicos y fiscales más generales, como las que se tomaron en los años 90), las políticas adoptadas carecieron de una estrategia discernible y fueron altamente cuestionables.

El autotransporte urbano de pasajeros también ha sido un sector estudiado, tanto desde sus dimensiones técnicas y programáticas, como desde sus manifestaciones políticas. Comenzando por este último aspecto, el trabajo de Tomás Bril Mascarenhas y Alison Post (2014) revela la dinámica política detrás del mantenimiento y la expansión de las compensaciones tarifarias en los servicios públicos (entre ellos, el transporte público), en la que los decisores públicos se encuentran “entrampados” en el requerimiento de reproducir los subsidios a riesgo de perder popularidad. Respecto de los aspectos

técnicos y productivos de la actividad, el trabajo de Jorge Sánchez (2017) ofrece un panorama general del sector en el contexto de otros servicios, el trabajo de Patricia Brennan (2015) analiza la normativa interjurisdiccional y sus efectos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), el artículo de Andrea Gutiérrez (2016) indaga sobre el efecto de las reglamentaciones públicas en las ecuaciones económicas de los permisionarios del autotransporte metropolitano, y los trabajos de Ariel Melamud (2014) y de Lucio Castro y Paula Szenkman (2012) analizan las características de los subsidios o compensaciones tarifarias, y sus efectos tarifarios, económicos y de servicio.

El transporte de cargas fue objeto de menor atención, pero es relevante el estudio realizado por Rodolfo Fiadone, Ariel Filadoro y Jorge Sánchez (2018) como caracterización general. En continuación con la temática logística, cabe destacar los trabajos de transporte por agua de Gustavo Deleersnyder (2013) sobre la hidrovía, de Alberto Palomar (2011) sobre transporte por agua, de Ricardo Sánchez (2015) sobre gobernanza portuaria comparada, y de Ricardo Schwartz y Raúl Escalante (2012) sobre los puertos de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

En el campo de la investigación periodística, el sector del transporte ofreció numerosas oportunidades editoriales, algunas de ellas de buena factura e impacto en la opinión pública. Tales son los casos de los libros *El ReKaudador* de Omar Lavieri (2016), que desentraña las negociaciones incompatibles con la función pública de parte de Ricardo Jaime, el secretario de Transporte de la Nación entre 2003 y 2009, y *La raíz (de todos los males)*, de Hugo Alconada Mon (2018), con capítulos dedicados a las obras públicas viales y los sobreprecios en las licitaciones públicas.

En tal marco de estudios y trabajos académicos se inserta este libro. Su contribución pretende hacer un aporte original: ofrecer en un solo volumen estudios sectoriales y transversales sobre la situación del transporte en la Argentina de la posconvertibilidad, que faciliten la mirada conjunta y comparativa, distinguiendo las especificidades subsectoriales y los factores comunes a todo el sector. Las diez contribuciones se clasifican en seis subsectoriales (transporte urbano, aerocomercial, ferroviario, de agua y puertos, logística e infraestructura vial), tres transversales (que analizan cuestiones como el financiamiento, la

institucionalidad y la organización del Estado, y los efectos ambientales sociales y económicos del transporte) y un capítulo integrador, que analiza el sector en su totalidad e identifica logros, restricciones y desafíos futuros. En el próximo apartado haremos una breve reseña de todas las contribuciones del libro.

En términos generales, como caracterización de todo el período, el libro propone a lo largo de sus capítulos una serie de conclusiones sobre el marco de gestión: a) el período ofreció una oportunidad fallida para reordenar y proyectar el sistema de transporte hacia nuevos niveles de accesibilidad, eficiencia y sostenibilidad; b) los niveles de inversión crecieron, pero su productividad fue muy baja; c) las decisiones carecieron de un marco estratégico de análisis y se caracterizaron por su reactividad y cortoplacismo, y d) las capacidades del Estado se siguieron debilitando, permitiendo que las decisiones fueran condicionadas por actores externos, del sector empresarial y sindical.

En relación con cuestiones sectoriales, el período ofrece distintas situaciones, que pueden clasificarse en cuatro grupos (Barbero, en el capítulo final de este volumen):

- *Mejoras de desempeño*: la inversión pública realizada en la red de carreteras (aun cuando la relación entre las erogaciones y sus resultados aparezcan fuertemente cuestionadas), la terminación de importantes obras que habían quedado inconclusas con la crisis de 2001, algunas mejoras portuarias o la modernización de diversos aeropuertos, la modernización de flotas de autotransporte y de ferrocarriles suburbanos a partir de 2013, la creación de la tarjeta SUBE y algunas creaciones institucionales, como la agencia de seguridad vial o la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC).
- *Problemas de arrastre que se agudizaron*: la distorsión de la matriz de carga a favor del autotransporte, la tendencia en el transporte urbano de personas hacia la movilidad individual, la degradación de la infraestructura ferroviaria de cargas y la incapacidad para incrementar la capacidad de la red vial en los segmentos en los que aumentaron fuertemente los flujos de autos y camiones.
- *Nuevos problemas que se agregaron en el período*: la emergencia de masivos subsidios operativos, particularmente los direccionados

al transporte público urbano y al transporte aerocomercial, y el desorden normativo introducido en la gestión ferroviaria.

- *Grandes temas que no tuvieron respuesta:* la falta de una estrategia nacional en materia de puertos y vías navegables o la solución a las dificultades para la circulación por los pasos de frontera, entre otros.

### **Más allá del período estudiado: las continuidades y discontinuidades en la gestión de políticas públicas en la Argentina**

La revisión del período en estudio ha permitido generar un conocimiento sobre las decisiones que se tomaron tanto en el plano subsectorial como en los planos sectorial y transversal. Este conocimiento involucra decisiones y acciones llevadas a cabo por las distintas organizaciones estatales y sus responsables, fundamentalmente en el Estado nacional. Los factores y motivos que impulsaron estas decisiones son tanto coyunturales o referidas a las características del elenco gobernante como estructurales o relacionadas con características más permanentes del Estado o del sistema político.

En función de esto, una contribución de este libro es poder distinguir estos factores, para profundizar no solo en los rasgos propios del kirchnerismo, sino en los rasgos que caracterizan de manera constante a nuestro sistema de toma de decisiones. La contribución más importante de la universidad es la de identificar los factores estructurales que restringen de manera constante el proceso de toma de decisiones y la posibilidad de adoptar políticas estratégicas, de mayor alcance y asociadas a las metas de desarrollo sostenible. En la visibilización de estos factores anida la posibilidad de revertir sus efectos negativos, evitando errores frecuentes y recurrentes. Estos factores estructurales son tanto internos como de origen externo. Las contribuciones del libro han sugerido o directamente identificado estos factores, sin que la lista sea hasta el momento exhaustiva.

- a) *La propensión a tomar decisiones considerando principalmente el corto plazo.* En Bertranou y Serafinoff (2018) se argumenta que

este estilo tuvo una incidencia significativa en el período, pero no es un rasgo solo atribuible a un gobierno en la Argentina. La ausencia de acuerdos intertemporales entre fuerzas políticas deja librado a cada gobierno a validarse de manera independiente en un marco electoral de corto espectro. La tendencia estructural es a tomar decisiones cuya capitalización pueda hacerse en un corto plazo para que tenga impactos electorales. La perspectiva de corto plazo no se adapta bien a inversiones en infraestructura.

- b) *La ausencia de procesos sistemáticos de planificación.* Las prácticas sistemáticas de planificación sectorial se han dejado de lado hace no menos de treinta años. Los llamados “planes” son ejercicios principalmente tecnocráticos, de escasa calidad técnica, y que contienen fundamentalmente listados de obras, sin justificación estratégica.
- c) *La volatilidad financiera del país.* Como elemento estructural del país, su vulnerabilidad y volatilidad financiera dificultan la posibilidad de mantener flujos constantes de financiamiento público (y privado), esencial para el mantenimiento y la reposición de infraestructuras y servicios.
- d) *La ausencia de coordinación entre Nación y provincias.* La experiencia de integración y coordinación interjurisdiccional no tiene antecedentes importantes en el sector transporte. Un ejemplo es el de la creación de una instancia de coordinación metropolitana, que tras largos años de esfuerzo ha brindado resultados muy modestos.
- e) *La incidencia empresaria.* La economía política de las políticas de transporte encuentra a una variedad de actores con una larga trayectoria incidiendo en las decisiones. Empresas contratistas, proveedoras y operadoras han afectado a lo largo de los años las regulaciones y el financiamiento del sector, tendencia que puede incrementarse con la gradual concentración empresaria en todos los modos. Los sindicatos también ejercen una influencia en distintos segmentos operativos de la gestión estatal y de las empresas del sector.
- f) *La debilidad institucional y de las agencias estatales.* Las regulaciones y normas operativas muestran escasos niveles de acatamiento, lo que las hace débiles. Las agencias estatales tienen capacidades

limitadas (recursos humanos calificados, sistemas de información, tecnologías), lo cual establece un límite al desarrollo del sector.

- g) *La opacidad de ciertos procesos de gestión.* La debilidad de los sistemas operativos y su falta de transparencia afectan los procesos de contrataciones y adquisiciones.
- h) *La dependencia de tecnologías del exterior.* Las discontinuidades en los desarrollos productivos y tecnológicos propios del sector a lo largo de los últimos años, sumadas a la escasa capacidad para garantizar transferencias tecnológicas en un contexto de crecimiento de capacidades para su actualización y mejora, generan una dependencia creciente de nuevas tecnologías.

En la medida en que estos factores no le pertenecen o no afectan exclusivamente a un gobierno, es muy probable que sigan ejerciendo una influencia en el futuro. La importancia de conocer estas restricciones nos puede permitir operar sobre ellas, aunque sea de manera parcial.

## **Organización del libro**

Las contribuciones sobre las políticas de transporte en el período 2002-2015 fueron encomendadas principalmente a docentes e investigadores del IT, a los que se les sumaron algunas personas invitadas que participan frecuentemente de actividades organizadas por el Instituto; tal el caso de Patricia Brennan, Natalia García, Valeria Serafinoff, Jorge Kohon, Rodolfo Fiadone y Marcelo Ensinck. Los trabajos fueron producidos entre fines de 2016 y principios de 2017, y contienen en la mayor parte de los casos algunas reflexiones sobre los retos que enfrenta cada subsector.

Los capítulos se organizan en tres partes. En la primera se encuentran los seis capítulos modales, dedicados a cada uno de los subsectores que componen al sector transporte. En la segunda, se presentan tres capítulos transversales, dedicados a los consumos e impactos de transporte, a la organización institucional del sector y a su estructura de financiamiento. La tercera incluye un capítulo que integra los hallazgos de las distintas contribuciones y formula los desafíos generales del sector.

El capítulo sobre movilidad urbana, a cargo de Patricia Brennan, presenta los desafíos de movilidad en los distintos tipos de ciudades argentinas, para luego concentrarse en el AMBA y en algunas ciudades grandes e intermedias del país. El estudio analiza la evolución modal en las distintas ciudades, destacando el incremento el uso del vehículo particular en desmedro del transporte público. En los años bajo estudio, el trabajo destaca los cambios institucionales en las distintas ciudades, el impacto del incremento de los subsidios y la tímida orientación hacia la facilitación de modos sostenibles de movilidad, como el peatonal y ciclista. Con respecto al AMBA, el capítulo subraya la falta de planificación y coordinación interjurisdiccional y de una política nacional para el aglomerado.

En el capítulo sobre el transporte aerocomercial, Daniel Buseti y Carlos Leguizamón destacan los importantes cambios producidos en todo el sistema de aeronavegación. Por un lado, el período es testigo de la caída y recuperación de los servicios aerocomerciales, siguiendo el tortuoso derrotero de la línea de bandera, Aerolíneas Argentinas. Por el otro, y en especial en el período final, la infraestructura aeroportuaria de tierra exhibe una mejora muy significativa, aspecto que continuará en el período posterior a 2015. Finalmente, los cambios institucionales en la regulación y operación del espacio aéreo también reconfiguran el mapa de actores, en un contexto de incremento gradual de los pasajeros transportados.

El transporte ferroviario es abordado por Jorge Kohon en un capítulo que da cuenta de la evolución de los tres principales “negocios” del ferrocarril: el de cargas, el metropolitano de pasajeros y el de pasajeros de larga distancia. En su contribución, Kohon muestra los vaivenes de la actividad ferroviaria, con un telón de fondo de progresivo declive e, incluso, de progresiva degradación de los servicios y de las infraestructuras. Los marcos normativos de las concesiones se debilitan en cuanto a su cumplimiento, con especial impacto en los servicios metropolitanos. El aumento de los subsidios urbanos no detiene la caída de pasajeros y servicios, pero distorsiona la ecuación productiva y los incentivos de los concesionarios. El siniestro de la estación Once relanza las inversiones en el AMBA, que se suman a las inversiones que se proyectan sobre los ramales de carga. La caída de algunas concesiones reflota la gestión estatal tanto de las cargas



como de los pasajeros, en un contexto de creciente desorganización institucional en el sector.

El capítulo de transporte por agua y puertos fue elaborado por Daniel Álvarez y Natalia García. En su contribución, los autores abordan los tres componentes de este sistema: los puertos, las vías navegables y los servicios de transporte por agua. El desarrollo portuario fue importante durante el período, fundamentalmente a partir de inversiones privadas, aunque careció de planificación de complementariedad. La consolidación de la vía navegable troncal (VNT) del país, siguió bajo el formato de una concesión que se extendió, con el objetivo de lograr una mayor profundidad y confiabilidad, hasta la confluencia del Paraná y el Paraguay, entre Corrientes y Chaco. La VNT se consolidó como la principal vía de exportación del país. Durante el período, sin embargo, no hubo avances importantes en cuanto a la planificación y complementación portuaria, no en cuanto al desarrollo de capacidades estatales de regulación y fiscalización.

El capítulo de autotransporte de cargas y logística está a cargo de Fernando Dobrusky. Allí se integran tanto la evolución del principal medio de transporte de cargas doméstico como es el camión, como consideraciones más generales sobre la matriz logística argentina y su desempeño. El sesgo hacia el autotransporte de cargas se profundizó durante el período, con un fuerte incremento del parque automotor. En cuanto a la logística, los costos se incrementaron y siguieron siendo superiores a los que mostraron los países vecinos, el desarrollo de infraestructuras y operaciones de logística multimodal fue postergado, y el problema de la logística urbana no ha sido abordado de manera sistemática. Las operaciones de carga por medios ferroviarios y aéreos estuvieron muy por debajo de sus reales posibilidades.

El último de los capítulos subsectoriales es el de infraestructura y seguridad vial, a cargo de Jorge Sánchez y Rodolfo Fiadone. En su contribución, los autores destacan dos cuestiones importantes: el incremento considerable de la inversión pública en infraestructura vial y la renegociación de las concesiones viales de los años 90. En el primer caso, fue perceptible su traducción en obras importantes (autopistas, rutas, accesos), pero no en la magnitud esperada, principalmente debido a la orientación de una parte de los fondos nacionales hacia obras de neto corte municipal y a los altos costos de construcción en la

Argentina. En el segundo caso, las renegociaciones mantuvieron tarifas bajas, aunque desresponsabilizaron a las empresas de gran parte de las obligaciones de reparación y ampliación. Los avances en materia de seguridad vial se dieron gracias a la creación de la Agencia Nacional, la cual desarrolló una actividad de coordinación con provincias y de homogeneización de ciertos productos (licencias), con un alcance todavía parcial.

El primero de los capítulos transversales es el de impactos y consumo de recursos, a cargo de Rodrigo Rodríguez Tornquist y Pablo Vazano. Enmarcados en el enfoque de sostenibilidad social, económica y ambiental del transporte, los autores analizan el consumo energético del sector (casi en su totalidad, de fuentes no renovables), así como los impactos que el despliegue de la matriz de transporte tiene sobre el cambio climático, la contaminación (del aire, del agua, sonora), el hábitat, las condiciones de vida de la población (empleo, accesibilidad, integración) y la seguridad operacional y vial. El capítulo ofrece datos actualizados de estos impactos y consumos para el caso argentino.

El capítulo sobre la organización institucional del sector transporte estuvo a cargo de Julián Bertranou y Valeria Serafinoff. En su contribución, los autores señalan los distintos cambios que se suscitaron en las instituciones a cargo del sector: la creación de nuevas agencias y empresas, el despliegue de mecanismos de gestión de emergencia de los servicios (sobre todo, en el ámbito ferroviario), el comienzo de la estrategia de nacionalización de empresas y servicios colapsados y la continuación del proceso de debilitamiento de las funciones estatales de planificación, regulación, información y fiscalización, entre otras. Estos procesos contribuyeron a aumentar la fragmentación del sector y su inestabilidad, la falta de coordinación interna e interjurisdiccional, la desorganización de algunos subsectores como el ferroviario y el deterioro de capacidades estatales.

El capítulo sobre financiamiento, regulación y subsidios está a cargo de Marcelo Ensinck. En él es posible encontrar las características, la composición y la evolución del financiamiento del sector, incluidas las inversiones, que crecieron respecto del período anterior. Asimismo, el capítulo detalla las características de los subsidios o compensaciones tarifarias y el alcance que tuvieron en términos de PBI. El sector

transporte se vio beneficiado con recursos tanto para activos como para erogaciones corrientes, aunque la eficiencia y la efectividad de este gasto público no fueron los esperados.

Finalmente, en el capítulo integrador a cargo de José A. Barbero se articulan los análisis y hallazgos de todas las contribuciones sectoriales y transversales. Barbero contextualiza las políticas de transporte en clave nacional e internacional, y analiza los desempeños diferenciados de los subsectores, donde algunos (transporte por agua, aerocomercial al final) se destacan en relación con otros (ferroviarios y autotransporte de larga distancia). El capítulo avanza en alguna evaluación más general del desempeño del sector en términos de productividad y eficiencia social, advirtiendo sobre las limitaciones de las respuestas meramente sectoriales. El trabajo culmina con la identificación de los principales retos que enfrenta la Argentina en materia de transporte.

## **Agradecimientos**

Este libro no hubiera sido posible sin el apoyo brindado por el Ministerio de Transporte de la Nación y, en especial, por la Secretaría de Gestión del Transporte a cargo del Ing. Guillermo Krantzer. El Ministerio, a través del secretario Krantzer y de otros funcionarios como Claudia Torres, Diego Stratiotis, Lucila Capelli y Andrés Garner, entre otros, ofreció su orientación y apoyo constantes. La producción de los capítulos se realizó con la libertad propia de la actividad académica.

Es auspicioso que los organismos públicos especializados apoyen el trabajo técnico de las instituciones académicas, con el objeto de generar mayor evidencia disponible para la toma de decisiones. En ese apoyo, el Estado busca producir información y conocimiento estratégico que permita apoyar las decisiones que debe tomar de manera frecuente. La interacción permanente entre los organismos técnicos de los ministerios y los centros de investigación académicos eleva la calidad del debate de ideas y de proyectos, fortaleciendo la calidad institucional de las políticas. Esta interacción no menoscaba los roles y las identidades de cada parte, sino que alienta su integración y su intercambio en un contexto de respeto mutuo. Es crucial, en distintas áreas de políticas públicas, institucionalizar procesos de generación de información y

conocimiento, cuyos beneficiarios indirectos son los ciudadanos que esperan mejores decisiones y mejores servicios.

Las y los profesionales que integran el IT y aquellos que participan frecuentemente de sus actividades y que también han participado de esta iniciativa le han asignado una gran importancia a la producción de los contenidos de este volumen. El personal administrativo del IT garantizó en todo momento las acciones necesarias para la realización del trabajo. Desde la coordinación del volumen, se extiende el agradecimiento a todos ellos por el compromiso asumido en la elaboración de este producto.

## Referencias

- ALCONADA MON, Hugo (2018), *La raíz (de todos los males)*, Buenos Aires, Planeta.
- BARBERO, José A. (2013), “Corregir el rumbo tras diez años a la deriva: el transporte en Argentina en el período 2003-2012”, en Roberto Lavagna, *Un futuro posible*, Buenos Aires, El Ateneo.
- (2019), Documento de clase de la Diplomatura de Gestión Aerocomercial, IT-UNSAM.
- y Julián BERTRANOU (2014), “Una asignatura pendiente: Estado, instituciones y política en el sistema de transporte”, en Carlos Acuña (comp.), *Dilemas del Estado Argentino: política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- BERTRANOU, Julián y Valeria SERAFINOFF (2018), “El policymaking «presentista» del kirchnerismo: elementos de juicio a partir del análisis del sector transporte”, *Documentos de Trabajo del Instituto del Transporte*, 10.
- BRENNAN, Patricia (2015), *Informe final: normativa interjurisdiccional vigente en materia de transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Fundación Latinoamericana de Transporte Público y Urbano-ALAPTU.
- BRIL MASCARENHAS, Tomás y Alison POST (2014), “«Policy traps» y subsidios al consumo: la política de tarifas de servicios públicos en Argentina, 2002-2014”, *Desarrollo Económico*, 54 (213): 171-202.
- CASTRO, Lucio y Paula SZENKMAN (2012), “El ABC de los subsidios al

transporte”, [www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/bibleduc/pdf/libros\\_de\\_texto.pdf](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/bibleduc/pdf/libros_de_texto.pdf).

- DELEERSNYDER, Gustavo (2013), “La importancia de la hidrovía Paraná-Paraguay para la economía del país y la necesidad de adaptarla a las nuevas exigencias”, XX Jornada Técnica UTN, Buenos Aires.
- FIADONE, Rodolfo, Ariel FILADORO y Jorge SÁNCHEZ (2018), “Caracterización del transporte carretero de cargas”, en *Programa de Transporte Inteligente*, Buenos Aires, Ministerio de Transporte.
- GUTIÉRREZ, Andrea (2016), “Reglamentación y plusganancias en el autotransporte urbano: el caso de Buenos Aires”, *Transporte y Territorio*, 16: 28-40.
- LAVIERI, Omar (2016), *El ReKaudador*, Buenos Aires, Planeta.
- LÓPEZ, Mario Justo, Jorge WADDELL y Juan Pablo MARTÍNEZ (2016), *Historia del ferrocarril en Argentina*, Buenos Aires, Lenguaje Claro.
- MELAMUD, Ariel (2014), “Subsidios y compensaciones tarifarias en transporte”, XXVIII Seminario Nacional de Presupuesto Público, ASAP, [www.asap.org.ar/xxviii-seminario-nacional-de-presupuesto-publico-2014](http://www.asap.org.ar/xxviii-seminario-nacional-de-presupuesto-publico-2014).
- MÜLLER, Alberto (2018), *La cuestión ferroviaria en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos.
- PALOMAR, A. (2011), “El transporte por agua en Argentina”, *Voces en el Fénix*, 9: 44-49.
- PÉREZ, Verónica (2014), “Cambios y continuidades en la organización social de los servicios de trenes del Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina, 1990-2010”, *Transporte y Territorio*, 11: 114-134.
- (2015), “Las vías de la transición. Transformaciones emergentes en el modelo de prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires (1990-2010)”, *Documentos de Trabajo del IT*, 2, UNSAM.
- SÁNCHEZ, Jorge (2017), “El mercado doméstico de transporte interurbano de pasajeros en Argentina”, <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/transporte-interurbano-pasajeros-argentina.pdf>.
- SÁNCHEZ, Ricardo (2015), *El gran desafío para los puertos: la hora de pensar una nueva gobernanza portuaria ha llegado*, Santiago de Chile, Cepal.
- SCHWARTZ, Ricardo y Raúl ESCALANTE (2012), “Los puertos de la región metropolitana de Buenos Aires. Estudio estratégico preliminar”, documento N° 5, Buenos Aires, Instituto de Transporte de la Academia Nacional de Ingeniería.

WADDELL, Jorge (2016), “Un sistema ferroviario peor, más chico y más caro (2007-2015)”, en Mario Justo López, Jorge Waddell y Juan Pablo Martínez, *Historia del ferrocarril en Argentina*, Buenos Aires, Lenguaje Claro.