

Memo

para el futuro Presidente/a y sus Ministros

Transporte

Agenda presidencial es un aporte de CIPPEC y otras organizaciones para mejorar el debate electoral y las políticas públicas clave del país. Pone en discusión una serie de Memos para el futuro o futura Presidente que sintetizan más de 50 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.



TRANSPORTE

Memo para el futuro Presidente/a y sus Ministros

Sr/a. Presidente/a:

Es difícil exagerar la relevancia del transporte para nuestro país por su incidencia en la competitividad de la economía, en la calidad de vida de las personas, en el presupuesto de los hogares y en la cohesión e integración del territorio. Pero el transporte genera también grandes impactos negativos: produce congestión, accidentes y emisiones contaminantes. Y utiliza intensamente recursos, especialmente energéticos (30% de los combustibles consumidos en el país).

En los últimos años se concretaron avances significativos: inversiones en carreteras, varias reformas institucionales y la modernización de muchos operadores. Sin embargo, no fueron suficientes. El sector tiene falencias importantes en un contexto de aumento pronunciado de la demanda de movilidad de personas y de cargas.

Ud. como Presidente enfrenta un desafío doble: solucionar problemas estructurales y acompañar el crecimiento del sector. Es decir, resolver cuestiones de arrastre (falta de infraestructura básica y equipamientos modernos en algunas redes o regiones) y, simultáneamente, expandir los servicios, mejorar su calidad y modernizar la gestión.

Para poder atender estas demandas se requieren instituciones del Estado con capacidad para planificar, implementar y regular un sector integrado por varios modos (ferrocarril, transporte carretero, fluvial y aéreo) que tienden a manejarse en forma independiente, en el que hay fuertes presiones de actores e intereses, y que requiere la coordinación de sus políticas con las de otras áreas (ambiental, social, energética). La debilidad de las instituciones es el principal obstáculo que enfrenta el sector, más aún que la limitación de recursos.

Esta complejidad exige una batería de medidas. Le acercamos –entre otras– cuatro acciones cruciales para mejorar el desempeño del sector y apuntar a que contribuya en forma efectiva al desarrollo nacional: reforma de la Secretaría de Transporte y normalización de los entes reguladores y de las concesiones; diseño de un programa de desarrollo ferroviario orientado a mejorar la calidad del servicio y modificar la matriz de transporte del país (volcada en exceso hacia el transporte automotor); creación de un programa federal de transporte urbano para asegurar la movilidad y reducir la congestión en todas las ciudades del país; y rediseño de los subsidios al transporte, para que el apoyo público llegue en forma eficaz y exclusiva a quienes lo precisan.

La selección de políticas aquí incluida no pretende cerrar la discusión sobre las principales líneas de acción en el complejo sector del transporte. Por el contrario, aspira a enriquecer el debate electoral y a acercarle al futuro Presidente una agenda de gobierno política y económicamente viable.

Atentamente,

José Barbero
Investigador principal
CIPPEC

Diagnóstico

El sector transporte fue objeto de múltiples reformas durante los años noventa, orientadas a superar las debilidades del modelo vigente: escasa inversión, baja calidad de servicio y fuertes déficits financieros. Los resultados fueron diversos: exitosos en algunos casos; desastrosos, en otros. La recesión y las restricciones fiscales de 1998/2000 fueron negativas para el sector, redujeron la demanda y dificultaron la inversión. La crisis de 2001 profundizó esas tendencias.

A partir de 2003, ante el nuevo ciclo de crecimiento de la economía, la demanda de transporte se fue incrementando en forma pronunciada. Sin embargo, **no fueron corregidos los marcos regulatorios** de los servicios tras la emergencia, y las **tarifas quedaron retrasadas** (particularmente en el transporte urbano de pasajeros y en los peajes carreteros). Los servicios comenzaron a requerir **subsidios**, y la inversión quedó fundamentalmente en manos del sector público nacional. El esfuerzo de inversión, aunque meritorio, presentó **debilidades** en la elección de los proyectos por la interferencia de consideraciones políticas, y en los **mecanismos de contratación**, que no buscaron la competencia como modalidad de optimizar los precios.

En una comparación internacional, el sistema de transporte de la Argentina se ubica en una posición intermedia: relativamente buena en el contexto latinoamericano, pero con una amplia brecha respecto de los países desarrollados y de otros países en desarrollo, particularmente del este de Asia. Los indicadores muestran que la infraestructura (carreteras, vías férreas) está en una situación relativa peor que los servicios (transporte por camión, servicios ferroviarios), y dentro de la infraestructura los puertos aparecen en una posición superior a la media, y los aeropuertos y carreteras, en una inferior. Las conexiones internacionales muestran indicadores de accesibilidad marítima y aérea relativamente buenos. En el transporte urbano, la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) marca una creciente participación de la movilidad en automóvil particular y una mínima modernización de su transporte público. En una perspectiva dinámica, el país presenta algunas mejoras en los valores absolutos de sus índices, pero un retroceso en su posición relativa respecto de otros países (del sudeste asiático o Chile), que parecen progresar más rápidamente .

Los **problemas más relevantes** del sector son:

- La **preeminencia del transporte carretero en el movimiento de cargas**, incluso en tráficos en los que otros modos, como el ferrocarril o el cabotaje marítimo y fluvial, pueden ser socialmente más eficientes. La participación del camión es del 94%. A pesar de que la Argentina genera grandes movimientos de graneles, el ferrocarril sólo transporta el 5% de las cargas, y el cabotaje fluvial y marítimo es marginal. Esta distorsión tiene implicancias relevantes, particularmente en la matriz energética del país.
- La cobertura de la **red de carreteras** es relativamente amplia, pero cuenta con **tramos de doble calzada insuficientes para los niveles actuales de tráfico**, una alta proporción sin pavimentar y mantenimiento insuficiente. La falta de capacidad vial genera congestión y contribuye a la inseguridad.

- Los **subsidios al sector alcanzaron una magnitud sin precedentes**, de alrededor de \$10.500 millones en 2010 para el transporte urbano, superior al costo de la Asignación Universal por Hijo. Esto no solo representa un alto gasto fiscal, sino que también introduce una fuerte distorsión en el comportamiento de los prestadores de servicios y en las relaciones entre los modos. Se subsidia a los transportistas y proveedores sin garantías de que su oferta sea eficiente, ni que la ayuda pública llegue efectivamente a quienes más lo necesitan.
- El **transporte urbano de pasajeros y de cargas** presenta serios problemas de congestión en las principales ciudades del país, particularmente en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), donde el 51% de los viajes diarios se realizan en automóvil particular. La circulación de vehículos creció rápidamente debido a la motorización y a la mayor actividad económica, en tanto la red vial urbana no aumentó mayormente su capacidad y los ferrocarriles urbanos no mejoraron su oferta. Esto hace que la congestión se registre en más sitios, con mayor frecuencia y con colas más extensas, lo que incrementa en forma exponencial los tiempos de viaje de personas y cargas.
- El **movimiento portuario de contenedores** en las terminales marítimas de la RMBA, que concentran el 90% del país, presenta claros **síntomas de saturación** sin que exista una política en curso para resolver la situación. Las concesiones de las terminales marítimas de Puerto Nuevo están por finalizar y no se observa una estrategia para el futuro de la actividad.
- Si bien la inversión pública en el sector creció sustancialmente, su monto es un indicador parcial de éxito, ya que no considera la **calidad de los proyectos elegidos, los precios pagados por las obras, y el desplazamiento de otras fuentes de financiación** (públicas subnacionales y privadas).

Los problemas enumerados tienen un denominador común: la **manifiesta debilidad institucional en el sector transporte**, que asoma como un fuerte condicionante para mejorar su desempeño. Esta debilidad se refleja en las dificultades para formular políticas integrales, para desarrollar e implementar proyectos de inversión, y para realizar reformas normativas y en la organización del sector.

Estas falencias impactan en el costo del transporte. Pero no sólo en el que afrontan los usuarios (el precio de las tarifas, el tiempo que les insume desplazarse, los inconvenientes de los servicios), sino en el que absorbe toda la sociedad por las externalidades negativas que el sistema genera.

Políticas en marcha

En los últimos años el Gobierno nacional implementó diversas acciones, tanto en materia de proyectos de inversión como de cambios institucionales.

Impulso a la inversión vial. Entre los trienios 1997/1999 y 2007/2009 la inversión real directa del sector público nacional se multiplicó por tres (en valores constantes); en el transporte creció a una tasa aún mayor, concentrada en la infraestructura vial, donde superó los US\$ 2.000 millones anuales. Este esfuerzo posibilitó a partir de 2004 completar importantes proyectos en marcha (Paso de Jama, Puente Rosario-Victoria, ruta 81 en Formosa, y ruta 9 entre Rosario y Córdoba) y solventar nuevas iniciativas (ruta 40,

ruta 23 en Río Negro). También permitió la expansión de la modalidad de contratación plurianual de rehabilitación y mantenimiento (CREMA), que impactó en forma positiva en la conservación.

Modesta inversión en ferrocarriles. Se completaron las obras necesarias para superar los efectos de las inundaciones sobre las redes de carga y se iniciaron obras en el Belgrano Cargas para rehabilitar parte de las vías degradadas. Se renovaron algunos equipos e instalaciones en los ferrocarriles metropolitanos. Para los servicios de pasajeros de larga distancia hubo numerosos anuncios, pero solo se implementaron algunos servicios de bajos estándares (en cuanto a frecuencia y tiempos de viaje). Los anuncios de trenes de alta velocidad y altas prestaciones, escasamente fundados, no se concretaron. Las adquisiciones de material rodante usado en el exterior (compras directas de Estado a Estado) no resultaron exitosas, ya que gran parte se encuentra fuera de servicio o no se adapta a las necesidades locales.

Inversiones públicas y privadas en puertos y aeropuertos. Se establecieron nuevas terminales en el litoral fluvial y se ampliaron las existentes, algunas de uso privado y otras de uso público (como la de Zárate). Se realizaron mejoras en Quequén y Bahía Blanca, se construyeron nuevas instalaciones en varios puertos patagónicos, y se puso en marcha una importante terminal de contenedores en La Plata. Las inversiones en aeropuertos permitieron adecuar las terminales del interior. Sin embargo, las reformas en Ezeiza y Aeroparque no acompañaron el crecimiento de la demanda, aún cuando ésta fue menor que en otros países de la región, en los que los niveles de inversión fueron sustancialmente mayores.

Importantes cambios institucionales. La creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la puesta en marcha de un registro unificado de empresas y vehículos del transporte de cargas, el sistema de profesionalización del transporte automotor, la transferencia de funciones del transporte aéreo comercial a la órbita civil y la incorporación paulatina del boleto electrónico en la RMBA (SUBE) dan respuesta a reformas largamente reclamadas. En el sector ferroviario, el nuevo ordenamiento institucional, que adopta un modelo de separación vertical (copiado del español, de dudosa utilidad en la Argentina), es una reforma importante, actualmente en proceso de implementación. La estatización de Aerolíneas Argentinas, tras múltiples intentos de encauzar una de las peores reformas de los años noventa, es un cambio importante, objeto de fuertes controversias. Por último, se recreó la Dirección Nacional de Planificación del Transporte y se dio fuerte impulso al área del transporte urbano metropolitano.

Plan Estratégico Territorial (PET). Se trata de una metodología de planificación de largo plazo con participación de las provincias, con potencial incidencia en las decisiones de inversión. Aunque muy auspicioso como iniciativa, está un tanto sesgado hacia la planificación física, desvinculado de las políticas sectoriales y del contexto macroeconómico, y centrado en la infraestructura más que en los servicios.

Grandes dilemas

¿Gestión pública, privada o mixta de la infraestructura y los servicios de transporte?

¿Cuál es el papel deseable para los sectores público y privado en la gestión de infraestructura y servicios de transporte? Cuando hay participación privada, las firmas gestionan los servicios y participan en la inversión; los incentivos y penalidades, si están acompañados por entes de regulación y control eficaces, permiten alinear su desempeño con los objetivos de la política pública. Cuando la gestión es responsabilidad del Estado (a través de empresas públicas), generalmente se cuenta con metas preestablecidas (de calidad de servicio, de inversión, de productividad) y mecanismos de control de los resultados.

Actualmente, en el transporte **predomina un sistema híbrido**, donde los concesionarios brindan los servicios pero sus decisiones quedan muy limitadas, por ser el Estado quien aporta el financiamiento para inversiones y gastos corrientes. Parece existir **consenso sobre el rol privado en algunos casos** (puertos, aeropuertos, transporte carretero) **y dudas en otros** (ferrocarriles, carreteras, transporte aéreo). Esta definición tiene profundas implicancias sobre cómo organizar el Estado, los requerimientos de inversión pública y la transparencia en la asignación de recursos.

¿Gestión del transporte integrada o segmentada por modo?

Los modos de transporte tienen especificidades técnicas muy pronunciadas, que generaron la especialización de las entidades rectoras de política en la mayoría de los países. La organización del Estado y la formación de los recursos humanos reflejan esa segmentación por modo. Pero **la especialización modal puede reducir la eficacia de la gestión pública del transporte**, ya que las decisiones en un modo afectan a los otros, y la segmentación dificulta el aprovechamiento integrado del transporte como un sistema en el que los modos son opciones tecnológicas que pueden combinarse entre sí.

Este dilema impacta en el ordenamiento institucional: **la organización del sector como un sistema integrado** implica centralizar el poder en un organismo rector y crear simultáneamente entes que tengan capacidad de coordinar distintos modos y jurisdicciones (por ejemplo, en el ámbito urbano o en el transporte multimodal).

¿Política de transporte limitada a proveer movilidad o como instrumento de otras políticas sectoriales?

El sector transporte tiene como objetivo básico asegurar la movilidad de personas y bienes. Para ello, utiliza recursos y genera impactos en otras áreas de enorme importancia para la sociedad (sector energético, ambiental, y desarrollo urbano y social).

El dilema es, entonces: ¿centrar la política de transporte en su objetivo básico (la movilidad) o balancear sus múltiples objetivos? **La coordinación de políticas con otros sectores puede implicar cambios estructurales en el sector transporte**, que no serían necesarios si el único objetivo fuera proveer movilidad. Por ejemplo, un cambio modal orientado a modificar la matriz energética nacional o proyectos de transporte masivo para contribuir al desarrollo urbano sustentable.

¿Debe primar el criterio técnico o el político en las decisiones de inversión?

Las inversiones que realiza el sector público en el transporte son muy relevantes, aún cuando el sector privado invierta en las áreas en las que esto es conveniente y viable. En 2009, la inversión real directa en el sector, mayoritariamente destinada a carreteras, representó dos tercios del total nacional. **Estas inversiones se definen en procesos que inevitablemente conjugan criterios técnicos** (que indican el mérito de los proyectos) **con aspectos políticos** (vinculados a las estrategias de poder de los gobernantes).

En un sistema democrático, la asignación de la inversión (en qué sectores y dónde invertir) forma parte de la negociación política, y esto se agudiza en un país federal como el nuestro. Pero si las decisiones de inversión están guiadas exclusivamente por aspectos políticos y dejan de lado las cuestiones técnicas, económicas y ambientales de los proyectos, la calidad del portafolio resultante se puede resentir. Y, como resultado, se malgastan los recursos públicos. Este dilema se refleja en el **profesionalismo de los organismos que preparan, deciden y ejecutan inversiones**.

Nación/provincias/municipios: ¿qué papel debe asumir el Gobierno nacional en el transporte de nivel local?

El sistema de transporte está integrado por infraestructuras y servicios de alcance nacional e internacional, y otros de nivel local. Aún cuando el marco legal establece las pautas generales del ordenamiento jurisdiccional (qué redes y qué servicios corresponden a cada nivel de gobierno), **en la práctica el Gobierno nacional puede avanzar sobre los componentes locales**, y asumir en forma directa o indirecta su financiación y regulación. Los dos casos más relevantes son el transporte urbano en la RMBA –un servicio local en el que el Gobierno nacional tiene un rol predominante– y la red vial subnacional, en la que la Nación tiene una participación considerable en el financiamiento de obras provinciales y municipales.

El Gobierno nacional puede optar por una **participación activa** en los proyectos de inversión y en la regulación de los servicios locales; o bien limitarse a intervenir en forma directa en las grandes redes y servicios troncales, y a **brindar apoyo técnico y financiero a provincias y municipios** mediante programas *ad hoc*. Este último parece ser el camino correcto en un país federal.

Propuestas

1

Reformar las instituciones y normalizar los marcos regulatorios: reorganizar la Secretaría de Transporte, apuntalar los entes reguladores, disponer nuevas reglas para los fondos específicos, y promover códigos de conducta para las empresas del sector.

El buen funcionamiento de las instituciones del sector es condición necesaria para la implementación de reformas (ver [Memo Jefatura de Gabinete](#)) y, particularmente, de las propuestas que impulsamos. Por esto, sugerimos:

- **Reorganizar la Secretaría de Transporte.** Es vital redefinir los perfiles profesionales, realizar concursos y reclutar jóvenes profesionales. La Dirección de Planificación debe reforzarse y comenzar a actuar como apoyo al Secretario en las definiciones de política, presupuesto y control de gestión. Es conveniente separar las funciones que cumple la Secretaría (políticas, regulación, operación, y revisión de accidentes). Deben mejorarse los sistemas de información y establecerse observatorios temáticos (transporte de cargas y logística, transporte urbano) como ámbitos de articulación entre los actores públicos y privados; por ejemplo, para dar apoyo técnico al Consejo Nacional de Logística (CoNaL) que se propone crear en el [Memo de Integración Global](#).
- **Definir un mecanismo de informe bianual al Congreso.** Impulsar la sanción de una ley que obligue al Poder Ejecutivo a elevar cada dos años un informe al Congreso que detalle el estado y desempeño del sistema de transporte. Esta medida forzará a mejorar los sistemas de información, el análisis de la situación del sector y el monitoreo por parte de la sociedad.
- **Normalizar la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT).** Dar por finalizada la intervención, que lleva casi diez años. Revisar su organización interna, asegurar su profesionalidad y establecer un mecanismo de financiamiento estable.
- **Definir nuevas reglas en los fondos específicos del sector.** El objetivo es que estos fondos se dirijan mayoritariamente a inversiones y que funcionen a partir de programas que expresen las prioridades de política. Para ello deben establecerse criterios técnicos para la elegibilidad y la selección de los proyectos.
- **Finalizar el proceso de renegociación de contratos** (dispuesto por la Ley de Emergencia, 25.561). Revisar los incentivos y responsabilidades, particularmente, en el caso de las concesiones de ferrocarriles suburbanos y terminales portuarias.
- **Impulsar la adopción de un Código de Autoregulación.** Proponer a las entidades que representan a constructores y proveedores que adopten un código de conducta, y convocar a expertos de reconocida idoneidad técnica y moral para su gobernanza.

2

Shock de inversión pública en infraestructura ferroviaria, acuerdos público-privados y cumplimiento de la Ley de Tránsito: tres claves para aumentar la participación del ferrocarril en el transporte de cargas.

Corregir el fuerte desbalance de la matriz modal que opera en el transporte de cargas es una deuda pendiente para la Argentina. Para ello, proponemos **incrementar la participación del ferrocarril en el transporte de cargas**, que actualmente es menor al 5%. Es necesario, entonces, un **shock de inversión pública**, en el marco de un acuerdo público-privado y de un plan integral que jerarquice la red y defina estándares técnicos y operativos. Así, mientras el Estado nacional financiaría la infraestructura básica, los concesionarios y cargadores realizarían las inversiones en material rodante e instalaciones ferroviarias e intermodales. El programa debería incluir un calendario efectivo de aplicación de las disposiciones de la Ley de Tránsito (24.449) en lo referente a antigüedad y potencia de los vehículos, para balancear la competencia entre el ferrocarril y el camión. A su vez, es vital eliminar subsidios distorsivos al transporte de cargas (para favorecer el cabotaje fluvial y marítimo), y realizar acciones de apoyo para la modernización y profesionalización del autotransporte y para el desarrollo de un *cluster* industrial ferroviario.

Un plan de desarrollo ferroviario en el sector de cargas no puede dejar de considerar la situación del **Ferrocarril Belgrano Cargas**, para el que impulsamos una estrategia realista: rehabilitación de las redes troncales por parte del sector público y gestión privada de los servicios.

Para el **financiamiento de estas medidas**, proponemos utilizar parte de los recursos del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER), aportes del Tesoro y de organismos multilaterales, y el financiamiento blando de los programas para mitigar el cambio climático. Paralelamente, sería conveniente acordar el compromiso de los grandes cargadores de utilizar el ferrocarril e incluir en la tarifa un repago (al menos parcial) a la inversión en infraestructura, lo que ayudaría a ampliar las fuentes de financiamiento.

Respecto de la **organización institucional** de este subsector, proponemos realizar una evaluación del ordenamiento vigente para, entre otras cuestiones, definir la pertinencia de mantener a las dos entidades públicas existentes: Administración de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y Operadora Ferroviaria (SOF). Mientras tanto, sugerimos gestionarlas por medio de un mismo Directorio.

3

Plan de financiamiento mixto, y gestión y conservación privada para ampliar la capacidad de los principales corredores viales del país: alcanzar los 7.000 km de autopistas o autovías para 2020.

El crecimiento del parque vehicular y del movimiento de bienes y personas requieren una ampliación sustancial de la capacidad vial en los corredores clave del país, para facilitar la circulación y mejorar la seguridad vial. La **elección de los tramos** debería seguir

criterios técnicos y económicos. De este ejercicio, resultarán tramos para duplicar la calzada y tramos de calzada simple pero de altas prestaciones, que den continuidad a los corredores. Para ello, deben utilizarse herramientas modernas de planificación integrada de la infraestructura, en paralelo a la implementación de proyectos de mejora ferroviaria, de las vías navegables, de desarrollo portuario y de mejora en los pasos de frontera. La ampliación de la capacidad es uno entre otros programas de inversión en carreteras (mantenimiento, pavimentación, rehabilitaciones, etc.).

La mayor parte de los corredores troncales a ampliar o a mejorar corresponde a redes dadas en concesión por peaje, y el resto debería ser añadido al momento de la renovación de las concesiones. De esta manera, se asegura el mantenimiento y la calidad de los servicios a los usuarios, y se permite la interoperabilidad del peaje electrónico.

Las **fuentes de financiamiento** podrían provenir de los fondos específicos existentes, de aportes del Tesoro, y de una contribución del sector privado apoyada en cargos a los usuarios (así se procura que los usuarios retribuyan, al menos parcialmente, la infraestructura que utilizan); este plan podría, a su vez, recibir financiamiento de organismos multilaterales.

La **implementación** debería recaer en la **Dirección Nacional de Vialidad**, que tendría que reforzar sus planteles técnicos y su capacidad operativa para ejecutar las inversiones y controlar el servicio brindado; asegurar la competitividad en los procesos de contratación y supervisión, y promover códigos de conducta entre las firmas proveedoras. Se propone crear un **Consejo asesor**, integrado por especialistas independientes de reconocida solvencia, que vele por la eficiencia y transparencia de la ejecución, y que elabore informes públicos periódicos.

4

Programa Federal de Mejora del Transporte Urbano para financiar proyectos locales de transporte sustentable. Reglas claras para la elegibilidad de los proyectos y consistencia con los planes de movilidad urbana: dos elementos centrales para el éxito.

Mediante este programa, el Gobierno nacional pondría a disposición de las provincias y los municipios **recursos técnicos y financieros** para que mejoren sus sistemas de transporte urbano, en especial el transporte público. Esta asignación podría articularse a través de subprogramas orientados a distintas necesidades: transporte masivo (subtes, trenes, sistemas de buses rápidos, tranvías y proyectos específicos para las grandes ciudades), transporte público de media y baja densidad, transporte no motorizado, etc. La asignación de estos aportes no reembolsables y que cubran parte del costo de los proyectos debería estar condicionada al cumplimiento de políticas de interés nacional, tales como el desarrollo urbano sustentable, la accesibilidad para todas las personas, la promoción del transporte limpio y las mejoras en las condiciones de seguridad. Habrá que definir reglas claras para la presentación y elegibilidad de los proyectos, para asegurar su consistencia con los planes urbanos de movilidad y evitar proyectos aislados (generalmente resultado de *lobbies* e intereses particulares, y no de necesidades reales de la ciudad).

El **programa se podría financiar** con recursos específicos del sector (SISTRAN), fondos del Tesoro, asistencia de organismos multilaterales y, particularmente, con los fondos comprometidos por los países desarrollados para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

5

Corporatizar Aerolíneas Argentinas y Austral: mantenerlas como empresas públicas pero con gestión profesional e independiente, y vincularlas con el Estado a través de acuerdos-programa que comprometan metas de servicio y apoyo financiero.

Tras la estatización de la línea aérea en 2009, luego del fracaso del concesionario y de las gestiones para el traspaso a otros operadores (en vez de dejar que quiebre y conformar otra empresa), **no consideramos conveniente realizar nuevas modificaciones** sobre la titularidad de la compañía en el corto plazo. En su lugar, proponemos mantener a Aerolíneas Argentinas y Austral como **empresas públicas concentradas en los vuelos regionales y de cabotaje** pero gestionadas de manera profesional e independiente, en un contexto de mayor apertura y competencia, y vinculadas con el Estado a través de acuerdos-programa que establezcan metas de servicio y comprometan el apoyo financiero estatal. La política aerocomercial debe contribuir al desarrollo del turismo y orientarse al beneficio de los usuarios.

Paralelamente, proponemos **revisar el ordenamiento institucional del transporte aerocomercial**: las políticas del sector deben definirse en la Subsecretaría específica y la regulación técnica en la Administración Nacional de Aviación Civil. Una entidad pública debe auditar el cumplimiento del contrato-programa con Aerolíneas y Austral, en representación de los intereses del Estado.

6

Rediseñar los subsidios al transporte urbano: en el corto plazo, mejorar los criterios de asignación y reducir su incidencia; en el largo plazo, incorporar un sistema de subsidio directo a usuarios finales.

Desde fines de 2001, a raíz de las profundas secuelas sociales que dejó la crisis, **se expandió la práctica de subsidiar servicios públicos**. Los subsidios en el transporte no son novedosos, y cuentan con una justificación conceptual y práctica; la clave es si cumplen con los objetivos para los que fueron creados y si realmente ayudan a quienes se supone que están dirigidos.

Los subsidios destinados a los servicios urbanos de pasajeros en la RMBA y en otros centros urbanos del país, que en 2010 sumaron **aproximadamente \$10.500 millones**, incluyen recursos provenientes del Impuesto al Gasoil y Aportes del Tesoro Nacional. Se trata de subsidios “a la oferta”, dado que se entregan a las firmas operadoras: el Estado transfiere recursos a título de compensación tarifaria, como una forma indirecta de ayudar a los usuarios. Pero lo hace sin garantías de que esa oferta sea eficiente y de que

no esté generando rentas extraordinarias a los operadores o a sus proveedores; es decir, sin corroborar que los subsidios lleguen efectivamente a quienes se quiere ayudar. A su vez, aparecen (des)incentivos: **las empresas pierden el estímulo a mejorar el servicio**, al recibir tres cuartas partes de sus ingresos por la vía de subsidios.

Con el fin de reducir las filtraciones hacia los sectores de recursos más elevados, el rediseño de los subsidios debería incluir una mayor focalización. De acuerdo a la ENGH 1996/1997, **alrededor de un 6% del total del gasto de los hogares en transporte corresponde al quintil de menores ingresos**, mientras que alrededor del 39% recae en el quintil de ingresos más elevados. Una reducción de los subsidios de alrededor del 20%, por ejemplo, implicaría una disminución del orden de los \$2.100 millones. Esta reducción en los subsidios debería llevarse a cabo en el corto plazo sin que esto implique una variación en las tarifas. En el mediano plazo, sin embargo, debería implementarse un sendero de ajuste suave de las tarifas de forma de generar un sistema tarifario que se relacione en mayor medida con el uso, para hacer más eficiente el direccionamiento de los subsidios. A partir de la implementación en escala del SUBE, o de sistemas similares en otras ciudades, se podrá **focalizar el subsidio en sus beneficiarios finales** (“a la demanda”).

7

Liderar un proceso de acuerdo entre jurisdicciones para establecer una estrategia de desarrollo portuario en la Región Metropolitana de Buenos Aires, que integre la perspectiva naviera y portuaria con el desarrollo urbano y regional.

Las terminales marítimas de la RMBA son instalaciones clave para el comercio exterior del país y se desempeñan en mercados globales sumamente dinámicos. Actualmente, están operando cerca del límite de su capacidad, y varias de las concesiones terminan en los próximos años sin que se haya definido curso de acción futuro. Además, el mercado naviero enfrenta nuevos retos: operar buques de mayor dimensión y ofrecer diversas alternativas al comercio exterior de las provincias. Ello obliga a definir una política portuaria con criterio federal, y orientada a facilitar el comercio y el desarrollo de las terminales de nuestro litoral marítimo y fluvial.

El futuro de la actividad portuaria en la RMBA presenta un doble desafío. Primero, **integrar a todas las jurisdicciones intervinientes** (Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires) para coordinar las acciones. Segundo, **combinar políticas públicas** con las áreas afectadas por la política portuaria: el uso del suelo urbano, la movilidad en la región, el desarrollo productivo, el medio ambiente. Las terminales de contenedores pueden constituir un eficaz **instrumento para promover el desarrollo y la generación de empleo** en zonas deprimidas (por ejemplo, el sur de la RMBA).

Proponemos que el Gobierno nacional lidere esta iniciativa. Para ello, sugerimos convocar a un **equipo interjurisdiccional e interdisciplinario** para que elabore una estrategia de expansión portuaria en la RMBA con criterio federal y con un horizonte no menor a 20 años. Este equipo, a su vez, debería liderar un proceso de búsqueda de consenso entre las partes involucradas.

Viabilidad

El **principal costo fiscal** de las medidas que proponemos está en las inversiones en carreteras e infraestructura ferroviaria en la búsqueda de equilibrarlas (ha sido de 10 a 1 en los últimos años a favor de las carreteras). El Programa Federal de Mejora del Transporte Urbano también requerirá recursos. La corporatización de las líneas aéreas y el rediseño de los subsidios podrán liberar fondos. Una combinación de los fondos específicos del sector (Sistema Integrado de Transporte), de aportes del Tesoro, de organismos multilaterales, de fondos vinculados a mejoras ambientales y de cargos a los usuarios, junto con mecanismos transparentes de contratación de obras, podría viabilizar las propuestas. A pesar del esfuerzo, la inversión en infraestructura del transporte es del orden del 0,8% del PBI; en un país en desarrollo debería ser del 1% al 2%.

La **fortaleza institucional es la principal condición de éxito**. La reforma de la Secretaría de Transporte debería constituir el primer paso. Entendemos que en un sector tan amplio se debe avanzar en paralelo en las otras propuestas: tras una etapa de planificación y desarrollo cuidadoso de los proyectos, las reformas e inversiones deberían implementarse en forma simultánea. El apoyo de las fuerzas políticas, que refleja los intereses generales y de la comunidad de usuarios del transporte (como pasajeros y cargadores) resultará fundamental para asegurar los cambios y enfrentar las resistencias que generen los sectores que se benefician con las actuales distorsiones. En las acciones propuestas **la clave de la viabilidad radica en la voluntad –y la posibilidad política– de modificar comportamientos establecidos y afectar intereses**, sean de los mismos operadores o de sus múltiples proveedores de bienes y servicios.

El **ejercicio de costeo** de las políticas propuestas fue realizado por Darío Rossignolo para CIPPEC. Se utilizaron los datos de subsidios económicos en los sectores de transporte y energía informados por ASAP. Su distribución requirió de la utilización de los datos de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 1996/1997 del INDEC.



Este Memo para el futuro Presidente/a se realizó como parte del proyecto Agenda presidencial, un aporte de CIPPEC y otras organizaciones para mejorar el debate electoral y las políticas públicas clave del país. Forma parte de una serie de documentos que sintetizan más de 50 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.

Comité ejecutivo: Fernando Straface, Director Ejecutivo • Laura Zommer, Directora de Comunicación • Axel Rivas, Director de Educación | Edición de contenidos: Carolina Nahón, Coordinadora de Publicaciones | Coordinación ejecutiva: Francisco Resnicoff | Desarrollo de la plataforma: Julián Bersano, Director de Tecnología | Edición de contenidos web: Dolores Arrieta, Coordinadora de Comunicación | Asistencia general: Soledad Zárate | Diseño: ZkySky

Otros Memos de
Agenda presidencial:

Educación, Salud, Protección Social,
Seguridad Social, Política Fiscal,
Política Monetaria, Integración Global,
Energía, Justicia, Transparencia, Seguridad,
Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete
y Procesos Electorales



CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

CIPPEC



políticas públicas
public policies

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54-11) 4384-9009 F (54-11) 4384-9009 interno 1213

info@cippec.org • www.cippec.org • www.agenda-presidencial.org