



Documento de Trabajo N°79 | Diciembre de 2011

Un transporte para la equidad y el crecimiento. Aportes para una estrategia nacional de movilidad y logística para la Argentina del Bicentenario

José Barbero • Lucio Castro • Julieta Abad • Paula Szenkman

Índice

Resumen ejecutivo.....	4
Introducción.....	6
1. Transporte, desarrollo y equidad.....	9
1.1. ¿Qué abarca el sector transporte?	9
1.2. ¿Por qué es importante el sector transporte?	10
1.3. Características distintivas	11
1.4. Tendencias mundiales.....	11
2. Evolución reciente y situación actual del transporte argentino	12
2.1. Los años noventa y la primera década del siglo XXI	13
2.2. El sistema de transporte argentino en clave comparada internacional.....	14
2.3. El desempeño sectorial.....	15
3. Inversión y subsidios en el transporte.....	20
3.1. El regreso de la inversión pública.....	20
3.2. El laberinto de los subsidios	26
4. Cinco dilemas para el transporte argentino	29
5. Un sistema de transporte para la argentina del siglo XXI	30
6. Hacia un estrategia integral, transversal, federal y prospectiva del transporte	32
6.1. Seis pilares para una estrategia sectorial	32
6.2. Siete prioridades.....	33
Anexo I. Reformas en el sector transporte durante la década de 1990	38
Anexo II. Principales obras planificadas para 2011 y 2012-2013	39
Anexo III. La base de datos sobre subsidios al transporte.....	40
Bibliografía	41
Acerca de los autores	42

Índice de gráficos y tablas

Gráfico 1: Gasto en transporte como proporción de los gastos e ingresos.....	10
Gráfico 2: Evolución de movimiento de carga y personas a nivel global, 1850-1990	11
Gráfico 3: Calidad general de la infraestructura (puntajes), 2006-2011	14
Gráfico 4: Indicadores de calidad por modo de transporte (puntajes), 2006-2011	15
Gráfico 5: Transporte interurbano de cargas (en miles de millones de ton/km), 1993-2010.....	16
Gráfico 6: Viajes diarios por tipo de transporte (en porcentajes), 2007	18

Gráfico 7: Ventas de vehículos nacionales e importados en el mercado interno (1990-2010).....	19
Gráfico 8. Evolución de la composición de la Inversión Real Directa (IRD) pública por principales rubros y como porcentaje del PIB, 1993-2009	21
Gráfico 9. Composición de la Inversión Real Directa (IRD) pública (como porcentaje del total), 2009	22
Gráfico 10. Inversión en infraestructura de transporte en países seleccionados como porcentaje del PIB, 2008.....	23
Gráfico 11. Financiamiento de la inversión vial, 1982-2010	24
Gráfico 12. Inversión pública realizada en transporte vial por provincia (como porcentaje del total), 2010.....	25
Gráfico 13. Subsidios totales y al sector transporte del Estado nacional como porcentaje del PIB, 2005-2010	26
Gráfico 14: Subsidios al transporte por jurisdicción, acumulado 2002-2010	27
Gráfico 15: Gasto en subsidios por habitante por jurisdicción (en pesos corrientes), 2010.....	28
Gráfico 16. Transporte como porcentaje del gasto total del hogar, según región, 2004-2005.....	28
Tabla 1: Los componentes del sistema de transporte.....	9

Resumen ejecutivo

El transporte tiene un rol fundamental para el desarrollo económico y social de la Argentina. A través de su capacidad de proveer movilidad a las personas y bienes, tiene impactos directos sobre la competitividad empresarial, la cohesión social, el medioambiente y la integración territorial. Por ello, es crucial desarrollar una estrategia nacional de transporte consistente con el crecimiento con equidad.

Las tendencias globales plantean nuevos desafíos para las políticas públicas sectoriales. En las últimas décadas, la economía mundial experimentó una verdadera explosión en la demanda de transporte. Esto se vio reflejado en una acelerada motorización y en problemas crecientes de congestión. El transporte sufrió profundas transformaciones; algunas como respuesta a esas tendencias, como el desarrollo de la intermodalidad, la expansión del transporte masivo y la incorporación de requerimientos cada vez mayores para la sustentabilidad ambiental (incluida la mitigación del cambio climático), la seguridad y la eficiencia energética.

Recuperación de la inversión pública con crecientes problemas de congestión, fuerte aumento de los subsidios y baja inversión privada en la post-convertibilidad. Tres tendencias resaltan en el periodo 2003-2010: (a) una importante suba de la inversión pública (que casi triplicó a la realizada en los años noventa), si bien acompañada de una fuerte disminución de la inversión proveniente de otras fuentes públicas y privadas, y aún por debajo del promedio internacional e incluso latinoamericano como porcentaje del PIB; (b) un sostenido incremento de la demanda, que genera severos problemas de congestión en la red de transporte, y (c) un muy fuerte crecimiento de los subsidios a la oferta (que alcanzan alrededor de 1% del PIB) a consecuencia del congelamiento de las tarifas a partir de 2002.

Retos sectoriales importantes. Por modo, es posible identificar cinco grandes desafíos: (a) el excesivo predominio del transporte automotor en el movimiento de cargas; (b) problemas de calidad en la circulación y capacidad en los tramos de alto tráfico de la red vial; (c) adecuación a buques de gran calado y problemas de congestión en los principales puertos; (d) graves problemas de congestión, deterioro de la calidad del servicio y la necesidad tanto de reducir como de reorientar hacia los usuarios los subsidios en transporte de pasajeros y, finalmente, (e) importantes falencias en el servicio de transporte aerocomercial.

Los cinco dilemas del transporte argentino. La situación actual permite identificar cinco grandes disyuntivas para la definición de una política sectorial consistente con el crecimiento inclusivo: (a) gestión pública, privada o mixta de la infraestructura y el transporte; (b) gestión segmentada o integrada por modo; (c) provisión estricta de movilidad o coordinación con otros objetivos de política; (d) primacía de criterios técnicos o políticos en la inversión pública, y (e) alcance del rol del Estado nacional en la política de transporte local.

Un sistema de transporte para la Argentina del siglo XXI: al mismo tiempo, una visión de futuro de la Argentina en la próxima década permite prever un fuerte crecimiento en la movilidad urbana y una mayor demanda de transporte de graneles –la producción granaria podría llegar a alcanzar las 160 millones de toneladas hacia 2020– así como nuevos requerimientos de logística de mayor calidad, vinculados a una matriz productiva más diversificada, de mayor valor agregado y más balanceada territorialmente.

Hacia una estrategia comprensiva para el transporte argentino. En base a estos desafíos presentes y futuros, sugerimos desarrollar una estrategia sectorial de parte del Estado nacional articulada alrededor de cinco principios básicos: (a) integralidad, a través de una articulación coherente y coordinada de las políticas hacia los distintos modos de transporte; (b) transversalidad, por medio de la incorporación de los efectos múltiples sobre el desarrollo en la definición de las políticas sectoriales; (c) federalismo, basada en una decidida refocalización hacia cuestiones de alcance nacional de la Secretaría de Transporte y una mejor coordinación entre niveles de gobierno, y (d) prospección, que anticipe las demandas para el transporte de un mayor movimiento de graneles, un aumento de la movilidad de las personas, una matriz productiva más diversificada e importantes tendencias hacia un paradigma de sostenibilidad medioambiental en las próximas décadas.

Seis ejes para una estrategia nacional de transporte para el crecimiento con equidad. Estos desafíos presentes y futuros reclaman una intensa acción estratégica de parte del Estado nacional, que creemos debería estar basada en los siguientes pilares: (1) modernización de las instituciones de gobierno del sector; (2) normalización de los marcos regulatorios; (3) modificación de la matriz del transporte interno de cargas; (4) aseguramiento de la movilidad urbana; (5) impulso a la modernización y mejora de los servicios, y (6) fomento a la cohesión e integración territorial.

Siete prioridades para el corto plazo. Al mismo tiempo, proponemos siete medidas prioritarias para el Gobierno nacional destinadas a atender las urgencias más inmediatas del sector: (1) reformar las instituciones y normalizar los marcos regulatorios sectoriales; (2) mejorar la asignación de los subsidios al transporte en el corto plazo y reemplazarlos en el mediano plazo por un sistema de subsidio a la demanda; (3) incentivar una mayor participación del ferrocarril en el transporte de cargas; (4) ampliar la capacidad de los principales corredores viales; (5) liderar una estrategia de desarrollo portuario integrada y consensuada inter-jurisdiccionalmente en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA); (6) lanzar un Programa Federal de Mejora del Transporte Urbano para financiar proyectos locales de transporte sustentable, y (7) corporativizar Aerolíneas Argentinas y Austral.

Introducción

El transporte cumple un **papel fundamental para las perspectivas del desarrollo social y económico de la Argentina**. A través de su capacidad de proveer movilidad a las personas y bienes, el sistema de transporte tiene impactos directos sobre la competitividad, la cohesión social, el medioambiente y la integración territorial del país.

Por un lado, los costos logísticos, en los que el transporte es el componente principal, tienen un peso significativo sobre la competitividad empresarial. A su vez, el transporte condiciona directamente la accesibilidad de las personas, por su peso en la canasta de consumo, en particular de los hogares de menor ingreso relativo. Finalmente, el transporte integra mercados nacionales e internacionales, y permite explotar ventajas comparativas locales y economías de escala sectoriales.

En ese sentido, **un sistema de transporte moderno y eficiente se traduce en una economía más competitiva, una sociedad más cohesionada y equitativa, y un espacio territorial más integrado nacional e internacionalmente**. El objetivo de este trabajo, en ese sentido, es realizar un aporte a la definición de una estrategia nacional de movilidad y logística, que contribuya al logro de un crecimiento económico sostenido y sostenible con inclusión social para la Argentina en los próximos años.

La definición de toda estrategia pública requiere como condición primera y necesaria la definición del alcance de las políticas sobre la que se busca operar. Si bien existen posibles definiciones alternativas, entendemos que el sistema de transporte abarca los dos grandes tipos de demanda (pasajeros y carga) y las diversas escalas geográficas de los flujos de movimiento de personas y bienes: urbana, interurbana e internacional.

Tomando como base esta **definición integral de políticas**, el transporte ha experimentado **profundas transformaciones en las últimas dos décadas**. A nivel internacional, asistimos a una verdadera explosión en la demanda de servicios de transporte, motorizada por un acelerado proceso de globalización de carácter fuertemente transporte-intensivo. Esta mayor movilidad se ha visto acompañada por un intenso aumento de la motorización y crecientes problemas de congestión en los principales nodos de comercio exterior y centros urbanos.

En parte como respuesta a estas tendencias, la propia organización y concepción del transporte ha experimentado importantes cambios, como el desarrollo de la intermodalidad, la expansión del transporte masivo y la incorporación de requerimientos cada vez mayores para la sustentabilidad ambiental (incluida la mitigación del cambio climático), la seguridad y la eficiencia energética. Estos cambios plantean nuevos desafíos a la definición de las políticas públicas hacia el sector.

La **primera década del siglo XXI** encuentra al **transporte argentino** dominado por **tres grandes tendencias**. Primero, la recuperación de la inversión pública, que casi triplicó a la realizada en la década de los noventa, si bien acompañada de una fuerte caída de otras fuentes públicas y privadas, y aún por debajo del promedio internacional e incluso latinoamericano. Segundo, un rápido incremento de la demanda por encima del ritmo de la inversión, que genera crecientes problemas de congestión en los nodos principales de la red. Tercero, un explosivo crecimiento de los subsidios a la oferta (que alcanzan alrededor de 1% del PIB), a consecuencia del congelamiento de las tarifas de los concesionarios privados a partir de 2002.

A nivel sectorial, **cinco grandes retos** dominan el hoy y el futuro del sistema de transporte argentino. Primero, en el transporte de cargas se observa un excesivo predominio del transporte automotor, que concentra más del 94% del movimiento de cargas argentino. Segundo, la red vial

presenta importantes desafíos en términos de la calidad de la circulación y capacidad en tramos de alto tráfico. Tercero, la aparición de buques de gran calado y una saturación creciente representan retos significativos para los puertos argentinos. Cuarto, el transporte de pasajeros se encuentra afectado por graves problemas de congestión en los principales conglomerados urbanos, el deterioro de la calidad del servicio, y la necesidad de reducir y reorientar hacia los usuarios los actualmente elevados subsidios a la oferta. Finalmente, el transporte aerocomercial presenta importantes falencias en el servicio, que afectan en particular a una actividad económica con capacidad de generación de empleo como el turismo.

Al mismo tiempo, la **situación actual** permite identificar **cinco grandes dilemas** para la definición de una política sectorial consistente con el crecimiento inclusivo: (a) gestión pública, privada o mixta de la infraestructura y el transporte; (b) gestión segmentada o integrada por modo; (d) provisión estricta de movilidad o coordinación con otros objetivos de política; (e) primacía de criterios técnicos o políticos en la inversión pública, y (f) alcance del rol del Estado nacional en la política de transporte local.

Por su parte, una **visión a futuro de la Argentina** en la próxima década permite prever, por un lado, un crecimiento de la demanda de transporte de graneles, con una producción granarí que podría alcanzar las 160 millones de toneladas hacia 2020, de acuerdo a las proyecciones del Ministerio de Agricultura de la Nación¹. Este incremento estaría fuertemente concentrado en la Región Centro del país, aumentando la vulnerabilidad de los ya actualmente congestionados principales nodos de la red de transporte nacional. Por otro lado, la tendencia hacia una mayor diversificación y diferenciación de la producción nacional requerirá el desarrollo de sistemas de logística más sofisticados.

De esta manera, estamos convencidos de que estos desafíos presentes y futuros reclaman **una estrategia integral, transversal, federal y prospectiva** de parte del Estado nacional para el sector del transporte de la Argentina. **Integral**, porque sugerimos una acción estratégica que abarque en forma coherente y coordinada las distintas fuentes de demanda (pasajeros y carga) y modalidades del transporte (urbana, interurbana e internacional). **Transversal**, porque esta estrategia debe contemplar en forma decisiva los múltiples impactos del transporte sobre la competitividad, la cohesión social, el medioambiente y la integración territorial. **Federal**, porque es preciso refocalizar el espacio de acción de la Secretaría de Transporte hacia cuestiones de alcance nacional y mejorar en forma decisiva la coordinación con los organismos de transporte públicos provinciales y municipales. Y finalmente, sugerimos la definición de una estrategia **prospectiva**, es decir, que anticipe las demandas para el transporte de un mayor movimiento de graneles, un aumento de la movilidad de las personas, una matriz productiva más diversificada e importantes tendencias hacia un paradigma de sostenibilidad medioambiental en las próximas décadas.

A su vez, creemos que esta estrategia comprensiva para el sistema de transporte podría estar basada en los siguientes **seis pilares**: (1) modernización de las instituciones de gobierno del sector; (2) normalización de los marcos regulatorios; (3) modificación de la matriz del transporte interno de cargas; (4) aseguramiento de la movilidad urbana; (5) impulso a la modernización y mejora de los servicios, y (6) fomento a la cohesión e integración territorial.

¹http://64.76.123.202/site/areas/PEA2/09=Documento_de_proyecto/_archivos/000001-Docmento%20de%20Proyecto%20da%20Versi%C3%B3n.zip

Al mismo tiempo, proponemos **siete medidas prioritarias para el Gobierno nacional** destinadas a atender las urgencias más inmediatas del sector: (1) reformar las instituciones y normalizar los marcos regulatorios sectoriales; (2) mejorar la asignación de los subsidios al transporte en el corto plazo y, en el mediano plazo, reemplazarlos por un sistema de subsidio a la demanda; (3) incentivar una mayor participación del ferrocarril en el transporte de cargas; (4) ampliar la capacidad de los principales corredores viales; (5) liderar una estrategia de desarrollo portuario integrada y consensuada inter-jurisdiccionalmente en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA); (6) lanzar un Programa Federal de Mejora del Transporte Urbano para financiar proyectos locales de transporte sustentable, y (7) corporativizar Aerolíneas Argentinas y Austral.

Este documento fue elaborado entre noviembre de 2010 y noviembre de 2011, en base a los resultados de siete talleres participativos organizados en CIPPEC y el trabajo de investigación del equipo de Integración Global y Desarrollo Productivo (IGyDP). Los talleres contaron con la participación de empresarios y especialistas de los distintos modos del transporte argentino. Asimismo, el documento se nutrió de las reuniones mantenidas con funcionarios públicos y referentes técnicos de los principales partidos políticos nacionales, y se enriqueció con los valiosos comentarios de un prestigioso comité asesor integrado por Mariana Conte Grand, Guillermo Cruces, Jorge Forteza, Nicolas Gadano y Juan Llach. Asimismo, queremos agradecer especialmente la participación y comentarios de Roberto Agosta, Patricia Brennan, Juan Campana, Jorge Heinermann, Jorge Kohon, Juan Moriñigo, Carmen Polo, Miguel Salvia, Jorge Sánchez y Nicolás Grosman.

El documento se organiza de la siguiente manera. La sección 1 presenta un breve análisis del alcance del sistema de transporte, sus impactos sobre el desarrollo económico y social, y las principales tendencias mundiales. La sección 2 analiza la historia reciente y la situación actual del transporte argentino. La sección 3 hace foco en la evolución y características de la inversión y los subsidios al sector en la post-convertibilidad. La sección 4 plantea los principales dilemas de política pública que marcan la situación actual del sector. La sección 5 examina las principales tendencias a futuro de la economía argentina y sus implicancias desde el punto de una política de transporte fuertemente anclada en una correcta planificación estratégica. La sección 6 propone seis pilares para la definición de una estrategia nacional de transporte consistente con el crecimiento con equidad para la Argentina, y sugiere –a su vez– siete medidas prioritarias enfocadas en responder a los desafíos más acuciantes del sector.

1. Transporte, desarrollo y equidad

La definición de una estrategia de políticas públicas para el sistema de transporte argentino por parte del Estado Nacional debe necesariamente partir de una **definición del alcance, las características distintivas, la importancia para el desarrollo socioeconómico y las principales tendencias del sector**. A estas tareas, se dedica esta sección.

1.1. ¿Qué abarca el sector transporte?

Frente al desafío de proponer una política nacional de transporte es conveniente comenzar delimitando el alcance del sector. No todos entienden lo mismo al hablar de transporte; hay quienes piensan en el transporte urbano de pasajeros, otros, en el movimiento del comercio exterior, en buques, en ferrocarriles, en aviones e, inclusive, en tuberías. Todos estos elementos, y muchos otros, forman parte del sistema de transporte sobre el que la política pública procura intervenir (**Recuadro 1**).

La Tabla 1 resume los distintos segmentos que conforman el sistema de transporte, considerando los dos grandes tipos de demanda (pasajeros y cargas) y las diversas escalas geográficas de los flujos: movimientos locales o urbanos, movimientos entre puntos dentro de un mismo país (interurbanos) y movimientos entre distintos países (internacionales). También muestra la actividad que prestan los diversos modos en cada uno de los segmentos. Esta definición del transporte puede constituir una base adecuada para el análisis y la definición de las políticas sectoriales.

Recuadro: Transporte y necesidad de movimiento

El transporte tiene su origen en la necesidad de movimiento, que se deriva de la propia existencia del espacio geográfico: en la medida en que los fenómenos se localizan en diferentes sitios, el desplazamiento de bienes y personas se torna imperativo. Salvo algunos casos excepcionales, el transporte no es un fin en sí mismo, sino una actividad que permite la efectiva realización de otras.

Para poder satisfacer la necesidad de movimiento se han desarrollado a través del tiempo diversas opciones tecnológicas: los modos de transporte (carretero, ferroviario, aéreo, marítimo, etc.). De la interacción entre las necesidades de movimiento (demanda) y las opciones para llevarlas a cabo (la oferta) resulta un conjunto de flujos, que constituyen la actividad del sistema de transporte.

Tabla 1: Los componentes del sistema de transporte

		Escala de los flujos		
		Urbana	Interurbana	Internacional
Tipos de demanda	Pasajeros	Transporte urbano de pasajeros Automóviles, peatones, bicicletas, combis, etc.	Transporte interurbano de pasajeros Aviones, barcos, ómnibus, automóviles, ferrocarriles, etc.	Transporte internacional de pasajeros Aviones, automóviles, barcos, etc.
	Carga	Transporte urbano de carga Camiones, tuberías, etc.	Transporte interurbano de carga Camiones, ferrocarriles, barcos, tuberías, etc.	Transporte internacional de carga Camiones, ferrocarriles, barcos, tuberías, etc.

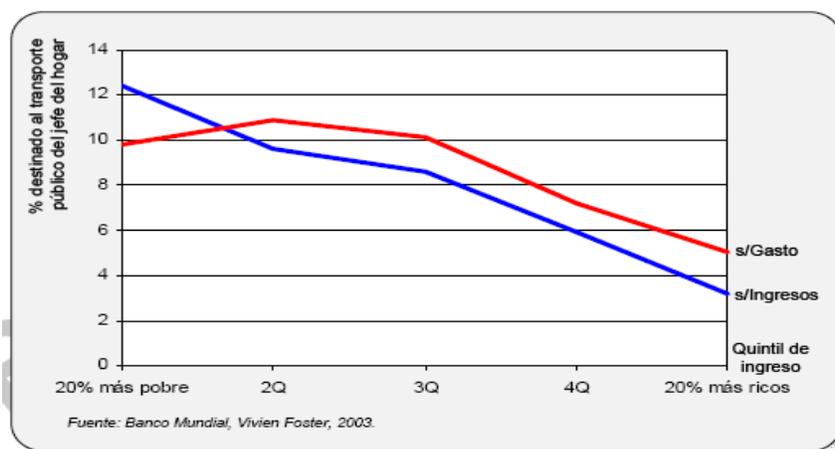
Fuente: Elaboración de CIPPEC.

1.2. ¿Por qué es importante el sector transporte?

- **Actividad crucial para el desarrollo socioeconómico.** El transporte es una actividad fundamental para diversas dimensiones del desarrollo económico y social. En particular, tiene una incidencia directa sobre la productividad y competitividad empresarial, la calidad de vida y la integración social de las personas, la cohesión del territorio nacional y la integración regional. Estos efectos se realizan a través de los siguientes canales:

1. **Competitividad:** a través de su impacto en los costos de las empresas, el transporte afecta en forma directa los niveles de productividad, y por lo tanto, la competitividad de la economía. Por ejemplo, en la Argentina los costos logísticos (de los cuales el transporte es el principal componente) representan alrededor del 15% del valor de las exportaciones (Banco Mundial, 2006b).
2. **Cohesión social:** el transporte condiciona la accesibilidad de las personas por su peso en la canasta de consumo de los hogares, en particular de aquellos de menor ingreso relativo. En la Argentina, el gasto en transporte es equivalente a un 10% del ingreso del hogar promedio y supera el 12% para el quintil de la población de más bajos recursos (Gráfico 1).

Gráfico 1: Gasto en transporte como proporción de los gastos e ingresos (por quintil de ingreso), 2003



Fuente: Banco Mundial (2003).

3. **Integración territorial y regional:** el transporte también cumple un rol fundamental en la cohesión del territorio nacional, al articular distintas regiones entre sí y con países vecinos. A través de la reducción de los costos de movilizar bienes y personas en el espacio, el transporte integra mercados nacionales y más allá de las fronteras, y permite explotar ventajas comparativas y economías de escala (WDR, 2009).
- **Externalidades negativas.** Sin embargo, de la misma manera que contribuye al desarrollo económico y social, el transporte puede generar también significativos impactos negativos. Produce congestión, accidentes y emisiones contaminantes. También utiliza intensamente recursos, especialmente energéticos, y “consume” espacio, particularmente en el ámbito urbano (Barbero, 2010).

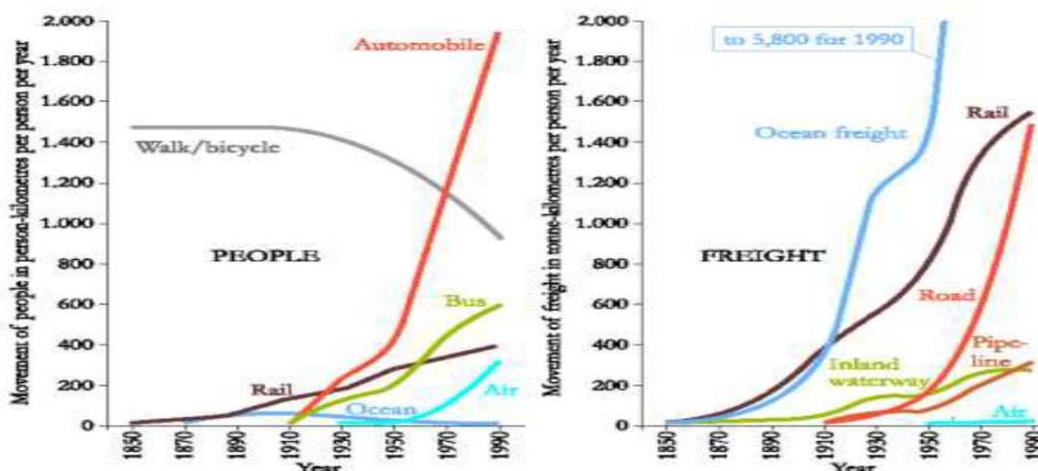
1.3. Características distintivas

- **Multiplicidad de modos de transporte.** Una característica distintiva del transporte es la existencia de diversos modos, que constituyen opciones alternativas de movilidad, que en ciertos casos pueden satisfacer una misma demanda. Cada modo de transporte (carretero, ferroviario, marítimo, aéreo, etc.) tiene especificidades que lo distinguen, tanto en su infraestructura como en sus vehículos. Esta particularidad de cada modo genera una fuerte especialización, que frecuentemente promueve una visión parcial del sistema de transporte, que fragmenta la perspectiva del análisis y de las políticas.
- **El transporte como cadena de valor.** La prestación de los servicios de transporte puede ser vista como una cadena de valor, en la que intervienen numerosos sectores que proveen equipos, construcciones, financiamiento y diversos bienes y servicios. Ello implica que el desarrollo del sector es también una fuente de oportunidades para generar actividades productivas y empleo. Por ello, frecuentemente las políticas sectoriales prestan tanta atención a estos factores como al impacto de largo plazo que generan las mejoras en la movilidad.
- **Presencia de importantes economías de escala.** La presencia de economías de escala en los vehículos, las flotas y las instalaciones (acentuadas en algunos modos, mínimas en otros), junto con las fuertes externalidades (positivas y negativas) que generan los servicios y otras características económicas de las prestaciones suelen ser causa de una fuerte presencia regulatoria en los diversos modos. Ello implica que los resultados de las empresas de transporte son muy sensibles a las decisiones que adopte el poder público, lo que contribuye a la existencia de una densa economía política.

1.4. Tendencias mundiales

- **Crecimiento explosivo de la demanda de transporte.** La principal tendencia en el sector transporte probablemente sea el comportamiento de la demanda. La movilidad en cargas y pasajeros ha crecido a un ritmo alarmante en el mundo en las últimas dos décadas (**Gráfico 2**). Este crecimiento ha dado lugar a una creciente congestión en ciertos nodos y tramos de las redes, que se observa en nuestro país y en numerosos países del mundo.

Gráfico 2: Evolución de movimiento de carga y personas a nivel global, 1850-1990



Fuente: Centro para el Transporte Sostenible (2001)

- **Una globalización transporte-intensiva.** De esta manera, la globalización ha sido fuertemente transporte-intensiva, reflejándose en altísimos crecimientos en los niveles de movilidad de cargas y personas (**Gráfico 2**). A ello han contribuido cambios en la organización de las cadenas de abastecimiento y cambios tecnológicos, incluyendo mejoras en los modos de transporte, en las terminales de carga, en los centros de distribución, en las unidades de carga (contenedores, pallets), y la adopción masiva de tecnología de informática y telecomunicaciones (Barbero, 2010).
- **Mayor movilidad acompañada de mayor motorización.** En lo referido a la movilidad de las personas, el crecimiento económico implica aumento en las tasas de movilidad (cantidad promedio de viajes que realizan las personas y las distancias que recorren). Varios años de crecimiento económico, la generación de empleo y las mejoras en la distribución del ingreso han incrementado los requerimientos de viajes de pasajeros.
- **Creciente congestión en nodos y tramos específicos.** Estas tendencias hacia una mayor demanda de desplazamientos de personas y bienes se manifiestan a su vez en la creciente congestión en nodos y tramos de las redes de transporte. Los casos más evidentes son los nodos de comercio exterior (particularmente puertos y pasos de frontera) y los grandes centros urbanos (Banco Mundial, 2010).
- **Cambios revolucionarios en la organización y concepción del transporte: integración, tercerización, multimodalidad y transporte sostenible.** En el caso del transporte de cargas se han producido cambios importantes en la forma en que se organizan los servicios y en el esquema conceptual para su análisis y gestión. A partir de la década de 1980 con la difusión del “*just in time*” se ha evolucionado de una logística fragmentada a una logística moderna e integrada, que implica coordinación de operaciones entre clientes y proveedores, mayor tercerización de servicios logísticos, y un uso más intensivo de soluciones de transporte intermodal. En el ámbito del transporte de personas, la necesidad de equilibrar las demandas de movilidad, impulsadas por el crecimiento de los centros urbanos, con el cuidado del medio ambiente han dado un fuerte impulso al concepto de transporte sostenible, atendiendo a la sostenibilidad ambiental, social y económico-financiera (Barbero, 2001 y 2010).
- **La nueva agenda transversal del transporte implica mayores demandas institucionales para el sector público.** Tanto la agenda logística como la vinculada al transporte sostenible tienen un carácter transversal y su avance requiere de la participación de actores públicos y privados, en muchos casos no vinculados directamente con el sector transporte. Estas tendencias resaltan los desafíos de capacidad institucional del sector público en el transporte, cuya organización tradicional marcadamente sectorial dificulta el logro de acciones coordinadas.

2.Evolución reciente y situación actual del transporte argentino

En base a la definición del alcance, importancia y características distintivas del sector realizada anteriormente, esta sección avanza en cumplir la segunda condición necesaria para definir una estrategia sectorial consistente con el crecimiento inclusivo: un **diagnostico de los principales retos que enfrenta el sistema de transporte de la Argentina**.

Primero, examina la evolución reciente e identifica los desafíos de la situación actual del sector. Segundo, analiza al transporte argentino en clave comparada internacional. Finalmente, identifica las principales problemáticas de los distintos subsectores que componen el transporte.

2.1. Los años noventa y la primera década del siglo XXI

- **Los años noventa: reformas profundas sin una estrategia nacional sectorial.** Las reformas realizadas en el sector transporte durante los años noventa buscaron superar debilidades vinculadas con la baja calidad de los servicios, los reducidos niveles de inversión y los fuertes déficits financieros. Al mismo tiempo, estas medidas no estuvieron enmarcadas en una estrategia nacional para el sector, sino que tomaron impulso a partir de políticas generales de desregulación y privatización. En efecto, la emergencia económica posibilitó transformaciones políticamente difíciles en el sector transporte: cambios que eran impensables pocos años antes, contaron con un sólido respaldo en la opinión pública (Barbero, 2000).
- **Efectos mixtos de las reformas.** Los efectos del proceso reformista fueron variados, con casos exitosos como las reformas en puertos, vías navegables y accesos urbanos a la ciudad de Buenos Aires, fracasos como en las líneas aéreas, y resultados intermedios como en las carreteras, los ferrocarriles y los aeropuertos. El anexo I presenta un resumen de los principales cambios implementados en el sector durante este período.
- **Concentración de la inversión en el sector público a partir de la crisis de 2001.** La recesión y las restricciones fiscales de fines de siglo fueron negativas para el sector, y se reflejaron en contracciones en la demanda y dificultades en la inversión tanto pública como privada. Estas tendencias se agudizaron con la crisis de 2001, que dislocó los marcos normativos de las concesiones a través del congelamiento de tarifas y la concentración de la inversión en el sector público frente a la precaria situación financiera de los concesionarios. En la sección 3 presentamos un análisis más detallado de las características y evolución reciente de la inversión en el sector.
- **Recuperación de la demanda por encima del ritmo de inversión; crecientes problemas de congestión en la post-convertibilidad.** A partir de 2003, con la recuperación de la economía argentina, la demanda de transporte se incrementó en forma pronunciada y generó congestión en los principales nodos del sistema. Sin embargo, los marcos regulatorios sectoriales (modificados durante la crisis) no fueron corregidos y la inversión pública, aunque creciente, no ha logrado seguir el ritmo de la demanda de transporte, que cobró impulso empujada por el incremento en los volúmenes de comercio exterior, la producción agropecuaria, el mayor consumo y la motorización. Nodos fundamentales para el comercio exterior como las terminales portuarias de la Región Metropolitana de Buenos Aires, los puertos de la zona de Rosario, y pasos de frontera terrestres, como Cristo Redentor y Paso de los Libres, comenzaron a mostrar claros signos de congestión en 2005-2006 (Banco Mundial, 2006). En este contexto de presión sobre el sistema de transporte, la inversión no ha seguido el ritmo de crecimiento de los flujos de demanda.
- **Congelamiento de tarifas: freno a la inversión privada y aumento de los subsidios a la oferta.** Las tarifas de los concesionarios, que habían sido congeladas en 2002, quedaron retrasadas (particularmente en el transporte urbano de pasajeros y en los peajes carreteros), lo cual significó un freno a la inversión privada e implicó que los servicios comenzaran a requerir subsidios. Por su parte, la inversión quedó fundamentalmente en manos del sector público nacional –tal como se detalla más adelante en la sección 3.1-, y si bien ha crecido considerablemente, no ha logrado dar respuesta al aumento de la demanda.
- **Importantes cambios institucionales.** En los últimos años se han producido varios cambios institucionales de importancia. Se destacan la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, 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 (SUBE) en la RMBA, iniciativas que dan respuesta a reformas largamente reclamadas. Asimismo, la

nacionalización de Aerolíneas Argentinas y Austral, 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.

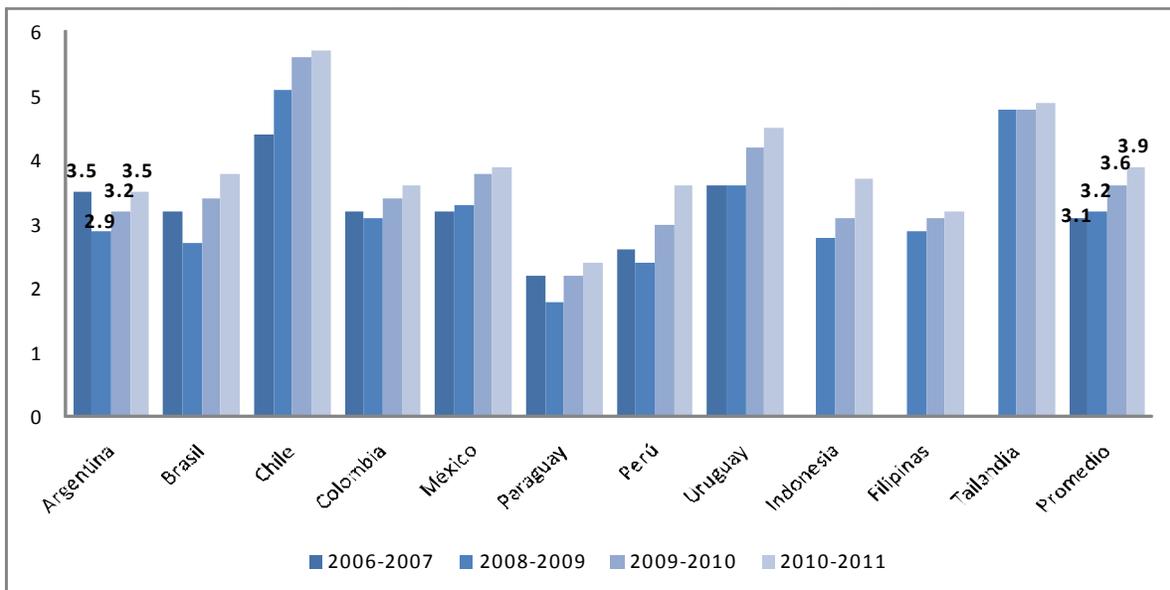
- **Separación vertical en el transporte ferroviario.** En el sector ferroviario se produjo una importante reforma institucional, actualmente en implementación, con la adopción de un modelo de ordenamiento institucional basado en una separación vertical, que implica separar la gestión de la infraestructura de la prestación del servicio. Cabe destacar que la conveniencia de este modelo es dudosa para la Argentina ya que requiere una coordinación compleja entre actores que exige una importante capacidad regulatoria y aleja al responsable de la infraestructura de los usuarios del servicio.

- **El Plan Estratégico Territorial (PET).** El PET, desarrollado a partir de 2004 por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación, se trata de una metodología de planificación de largo plazo con participación de las provincias, con potencial incidencia en las decisiones de inversión. Este plan, 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.

2.2. El sistema de transporte argentino en clave comparada internacional

- **Posición intermedia: mejor que el promedio de América Latina pero lejos de los países desarrollados y del Sudeste asiático.** En una comparación internacional, y en base al *ranking* elaborado por el Foro Económico Mundial (2011), 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 (**Gráfico 3**).

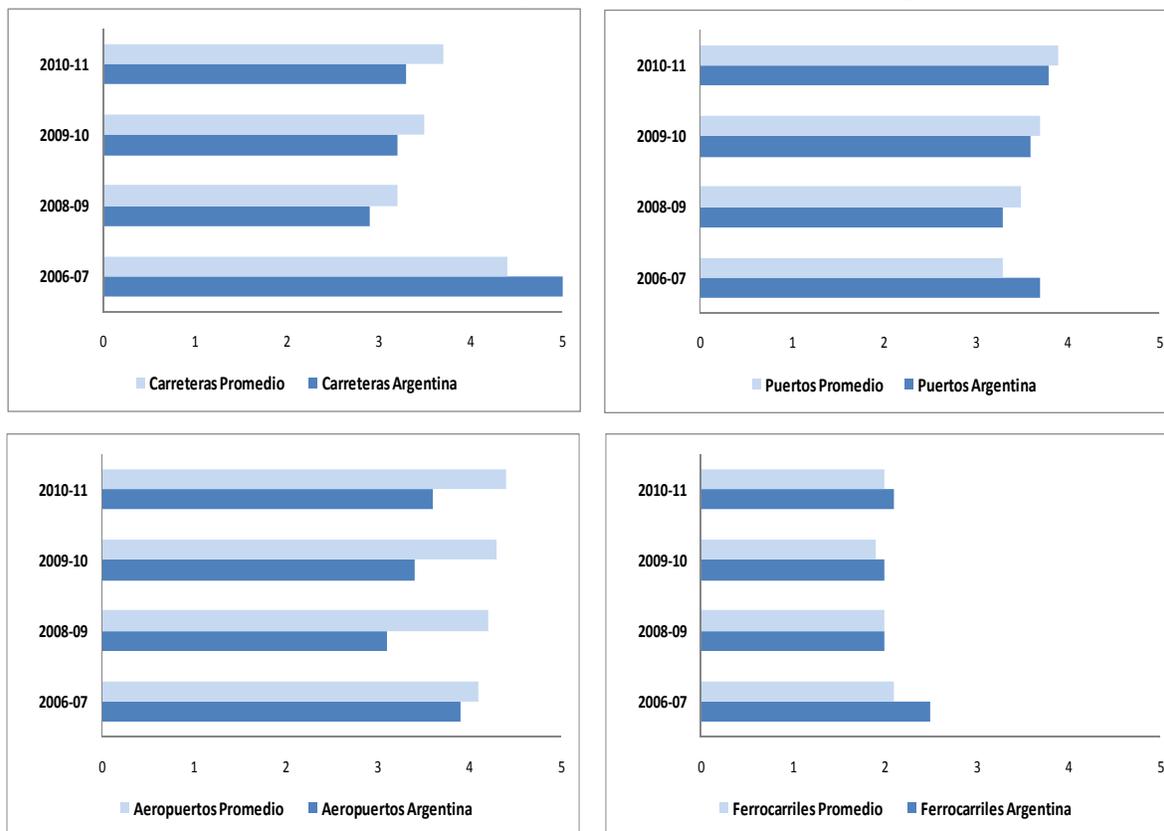
Gráfico 3: Calidad general de la infraestructura (puntajes), 2006-2011



Fuente: Foro Económico Mundial (2008, 2009, 2010 y 2011).

- **Mejor situación en servicios que en infraestructura.** Los indicadores del Foro Económico Mundial muestran asimismo 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 (**Gráfico 4**).

Gráfico 4: Indicadores de calidad por modo de transporte (puntajes), 2006-2011



Fuente: Foro Económico Mundial (2008, 2009, 2010 y 2011).

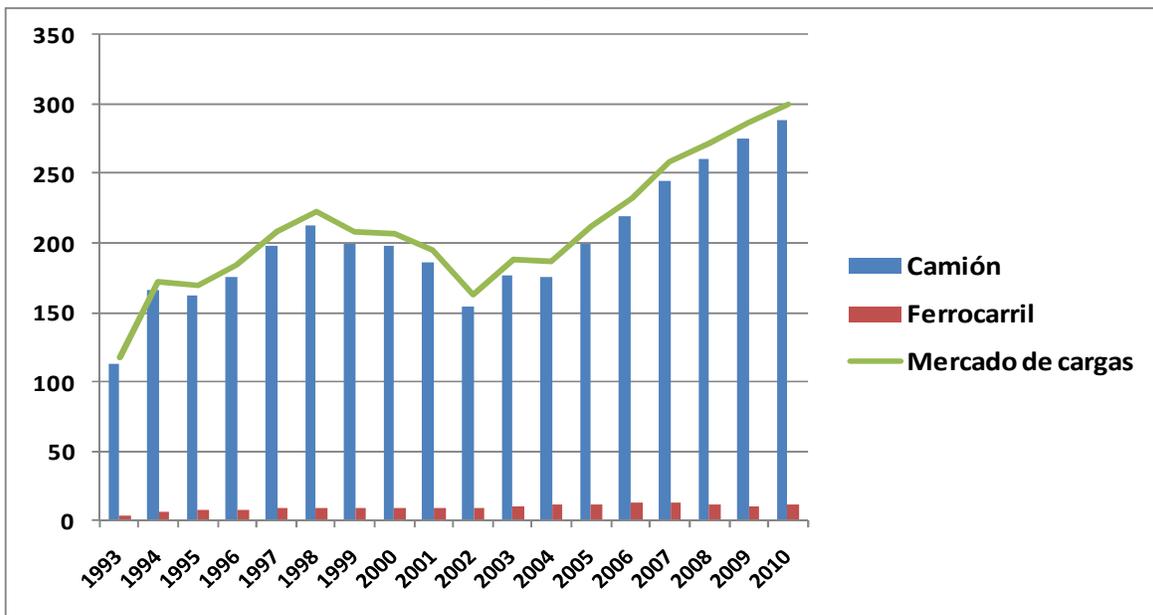
- **Mejoras recientes pero aún por debajo de otros países de la región y el Sudeste Asiático.** Los rankings del Foro Económico Mundial revelan también que las conexiones internacionales muestran indicadores de accesibilidad marítima y aérea relativamente positivos. En el transporte urbano, la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) muestra una creciente participación de la movilidad en automóvil particular y una escasa 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.

2.3.El desempeño sectorial

Un diagnóstico completo del transporte, aunque necesario para establecer los principales retos que enfrenta el sector, excede el alcance de este trabajo. En forma sintética se presentan a continuación los **aspectos más distintivos de la situación actual del sector**, sin pretensión de constituirse en un listado exhaustivo.

- **Una matriz de cargas distorsionada.** Un rasgo distintivo del transporte de cargas en la Argentina es la marcada preeminencia del transporte carretero. Alcanza una participación del 94% en el volumen total de cargas, incluso en tráficos en los que otros modos, como el ferrocarril, pueden ser socialmente más eficientes. 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 (**Gráfico 5**). Esta distorsión tiene implicancias relevantes en el ámbito del transporte, particularmente en la matriz energética del país.

Gráfico 5: Transporte interurbano de cargas (en miles de millones de ton/km), 1993-2010



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de UTN-C3T (2011).

- **Importantes retos en mejorar la calidad de la circulación y la accesibilidad.** Ante el crecimiento de la circulación, la red vial del país presenta importantes desafíos en términos de sus especificaciones técnicas y de capacidad en tramos de alto tráfico. El fuerte crecimiento en los volúmenes de tráfico ha puesto de manifiesto problemas de capacidad en la red; los tramos de doble calzada no alcanzan los 2.000 km y deberían ser aproximadamente 5.000 km². Si bien los volúmenes de tránsito totales son medio-bajos, los flujos más importantes se encuentran fuertemente concentrados, lo que facilita la identificación de los tramos que requieren ampliaciones de capacidad.
- **El autotransporte de cargas: un modo clave con una estructura dual.** El transporte por camión tuvo importantes avances en los últimos 10 años, sin embargo perdura la dualidad entre empresas que se han modernizado y una parte importante del sector que continúa atrasada y operando informalmente. El autotransporte es el modo dominante en los movimientos de carga internos y su participación en las cargas de comercio exterior se ha incrementado notablemente en los últimos

² Se trata de una estimación realizada con base en opiniones de expertos entrevistados para el presente informe. Desde el punto de vista técnico, la necesidad de ampliación a doble calzada surge cuando el tráfico medio diario anual supera los 8000 vehículos en una determinada sección, dependiendo de la proporción de camiones y la topografía. La estimación de los especialistas consultados se basa en conteos de tránsito medio diario anual (TMDA) realizados periódicamente por la Dirección de Nacional de Vialidad.

años. Las empresas dedicadas al transporte internacional tienen flotas que operan con buen nivel de profesionalismo, en tanto que la informalidad y el uso de equipos obsoletos son frecuentes en el transporte interno, degradando la competencia modal con el ferrocarril. La solución al problema de la informalidad en este ámbito es compleja por tener una fuerte componente social, dado que el sector abarca un sinnúmero de pequeños cuentapropistas, generalmente radicados en pequeñas localidades que dependen de esta actividad para su subsistencia. Las sucesivas prórrogas en la aplicación de la ley de tránsito (que establece requisitos estrictos en cuanto a la antigüedad de los vehículos, la potencia requerida y otras características) dan cuenta de las dificultades.

- **Caída en la participación relativa del ferrocarril en el transporte de cargas.** Tras las reformas de los años noventa, la participación del ferrocarril en las cargas creció en términos absolutos, pero no en términos relativos, ante un mercado de cargas que se expandió, especialmente en graneles, en los que el ferrocarril tiene claras ventajas competitivas. La falta de material rodante (especialmente locomotoras) es uno de los mayores cuellos de botellas que los concesionarios enfrentan para captar mayores volúmenes de carga. Estos han hecho, en general, un uso eficiente del material existente, pero para crecer deberían incorporar nuevos equipos. Por otra parte, la infraestructura ferroviaria se encuentra deteriorada y requiere de inversiones que están fuera de su alcance. Los procesos de inversión pública en este sector no han logrado mayores impactos aún³. Además, la incertidumbre regulatoria en el marco de las concesiones (algunas de ellas expiran en menos de 10 años) ha desincentivado inversiones y acciones comerciales agresivas por parte de los concesionarios.

- **La tendencia hacia la utilización de grandes buques constituye un desafío para el sistema portuario y el comercio exterior.** La propensión hacia el uso de buques de mayores dimensiones, que exigen puertos con características adecuadas para su operación, es el mayor reto que enfrenta el sector portuario en la actualidad. Si el sistema portuario no se adecúa, se corre el riesgo de perder la posición de puerto de llamada de las principales líneas. Este panorama no es necesariamente negativo pero requiere un análisis cuidadoso de los costos que puede implicar para la carga. Los despachos a través de puertos más pequeños (muchas veces cercanos al origen de la carga) pueden reducir el flete terrestre hacia las terminales de Puerto Nuevo y Dock Sud, que están congestionadas. A su vez, el transporte en *feeders* hacia puertos de trasbordo puede implicar mayores costos de flete fluvio-marítimo. Por ello, la planificación debería dar impulso a circuitos que favorezcan las opciones más eficientes, y evitar situaciones desfavorables que surgen de factores que pueden solucionarse (por ejemplo, falta de capacidad, congestión en accesos terrestres, restricciones de calado, sobrecostos, alta conflictividad, entre otras).

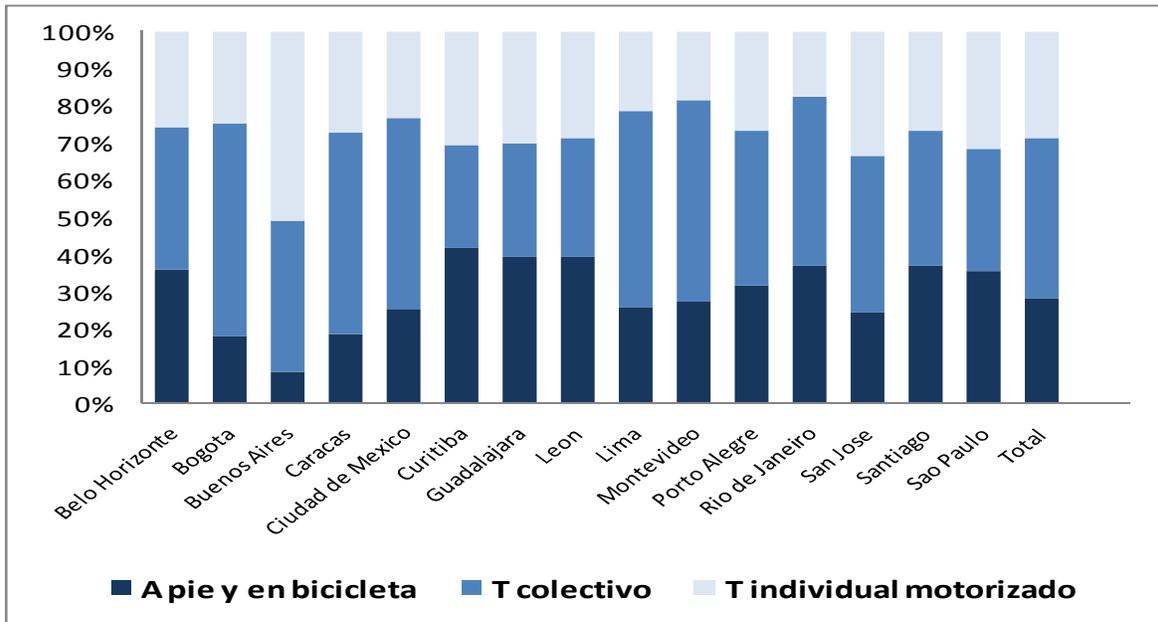
- **Congestión en los accesos terrestres a las terminales del Paraná medio.** Sobre el río Paraná, entre San Martín y Arroyo Seco se ubican 15 terminales en actividad y más de 10 plantas procesadoras de oleaginosas (en muchos casos ubicadas en áreas urbanas) a través de las que se exporta aproximadamente el 60% del volumen total de exportaciones del país. Las terminales y las plantas han realizado importantes ampliaciones de capacidad a fin de procesar los crecientes volúmenes de granos y subproductos; sin embargo, la infraestructura de acceso terrestre a las mismas solo ha tenido acondicionamientos menores. Esto genera una fuerte congestión en los accesos con marcadas interferencias en los ámbitos urbanos adyacentes, especialmente en épocas

³ Por ejemplo, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF S.E.) está ejecutando en la actualidad importantes inversiones para la rehabilitación de la red del Belgrano Cargas (con financiamiento de la Corporación Andina de Fomento) a fin de que este ferrocarril aumente su participación en el transporte de cargas.

de cosecha. El proyecto Circunvalar Rosario, que podría contribuir a mitigar este problema, no ha logrado un avance favorable.

- **Severos problemas de congestión en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)** El transporte urbano de pasajeros muestra graves problemas de congestión en las principales ciudades del país, especialmente en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) donde una proporción muy alta de los viajes se realiza en automóvil particular (**Gráfico 6**).

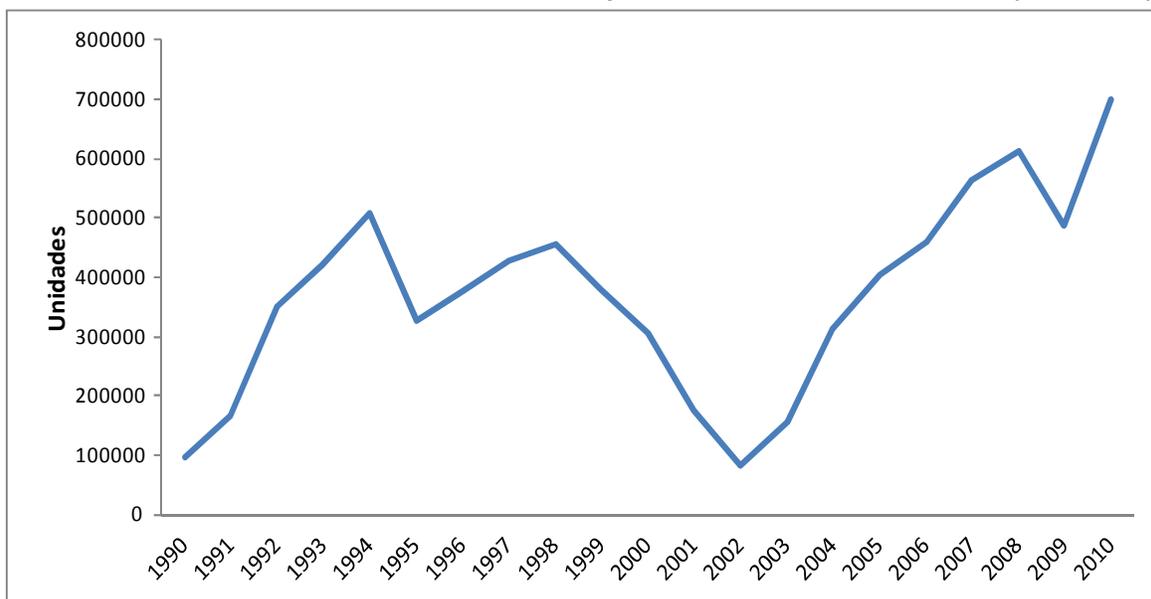
Gráfico 6: Viajes diarios por tipo de transporte (en porcentajes), 2007



Fuente: Observatorio de Movilidad Urbana, Corporación Andina de Fomento (2007).

Varios factores interrelacionados han contribuido a esta situación: la rápida expansión del área metropolitana hacia zonas periféricas de baja densidad de población, que favorecen el uso del automóvil particular como solución de movilidad, la creciente motorización (**Gráfico 7**) y el mayor movimiento de cargas, propio del crecimiento de la economía en general y del consumo en particular.

Gráfico 7: Ventas de vehículos nacionales e importados en el mercado interno (1990-2010)



Fuente: Anuario Estadístico, Asociación de Fabricas de Automotores (ADEFA) (2010)

- **Deterioro de la calidad del servicio del transporte público de pasajeros.** La calidad del servicio de los sistemas de transporte público urbano en la RMBA ha disminuido y, de esta manera, ha contribuido con el círculo vicioso que impulsa el crecimiento del uso del automóvil particular. En un contexto de demanda creciente, la congestión ha impactado negativamente sobre los servicios de autotransporte. En los servicios ferroviarios no se han realizado inversiones de magnitud que permitan modernizarlos, ampliar su capacidad y dar un salto de calidad. La red de subterráneos se ha extendido en forma muy gradual, y el sistema encuentra dificultades para atender un número creciente de usuarios.
- **Similares desafíos de congestión se presentan en los principales centros urbanos del país.** Los desafíos del transporte urbano no son privativos de la RMBA. Ciudades como Córdoba y Rosario experimentan problemas de congestión y estudian la posibilidad de implementar sistemas de transporte masivo. Asimismo, asegurar la movilidad de las personas, especialmente de los grupos menos favorecidos, subraya la necesidad de encontrar soluciones adaptadas a la realidad de centros urbanos de menor tamaño en todo el país.
- **Importantes subsidios poco enfocados en quienes deberían ser sus destinatarios.** A partir de la emergencia económica establecida en 2002 las tarifas de los servicios de transporte público urbano fueron congeladas. Si bien la demanda comenzó a recuperarse a partir de 2003 los marcos regulatorios no fueron normalizados y las tarifas fueron quedando retrasadas. Para compensar esta situación, se generalizó la práctica de subsidiar la prestación de los servicios y se involucraron montos que crecieron de forma exponencial hasta alcanzar en 2010 alrededor de \$13,000 millones. Esto no solo representa un elevado costo fiscal, sino que también introduce una fuerte distorsión en el comportamiento de los prestadores de servicios (se estima que en la actualidad alrededor del 70% de sus ingresos provienen del subsidio). 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. La sección 3.2. analiza en detalle las características y evolución reciente de los subsidios.

- **Avances en los servicios en autotransporte de pasajeros de larga distancia y mínima participación de los ferrocarriles.** Los servicios de ómnibus de pasajeros de larga distancia han experimentado un proceso de modernización y mejorar de las flotas y ampliación de la cobertura y las frecuencias. La estructura del sector muestra una tendencia hacia la concentración, especialmente en los servicios de jurisdicción nacional. Los servicios de ferrocarriles de pasajeros interurbanos prestan en general servicios de baja calidad que no han logrado competir con los ómnibus, a pesar de ofrecer tarifas sensiblemente menores. Las experiencias recientes en este ámbito no han sido exitosas, y se alternan con propuestas muy ambiciosas pero poco adaptadas al contexto de nuestro país.
- **El crecimiento de la actividad económica y del turismo da un fuerte impulso a la demanda de transporte aéreo.** En la última década, el turismo ha experimentado un aumento sostenido, y la actividad aerocomercial se ha constituido en uno de sus principales soportes. Tras serias dificultades en la gestión de los servicios, las dos principales operadoras nacionales, Aerolíneas Argentinas y Austral, fueron estatizadas como se mencionó anteriormente, y enfrentan un plan de renovación de sus equipos. Aun con una fuerte protección, los estándares de servicio presentan importantes falencias, y ponen en riesgo una de las actividades que aporta en forma considerable a la economía nacional (superior al 7% del PIB según estimaciones de la Cámara Argentina de Turismo -2008-) y que se destaca por su capacidad de creación de empleo e impulso al equilibrio territorial.

3. Inversión y subsidios en el transporte

Dada su importancia para entender la situación actual y perspectivas del sector, esta sección analiza las **principales tendencias del gasto público y privado en transporte de la Argentina entre 2003 y 2010**. En particular, examina la evolución de la Inversión Real Directa (IRD) y los subsidios gubernamentales nacionales al sector durante los últimos siete años⁴.

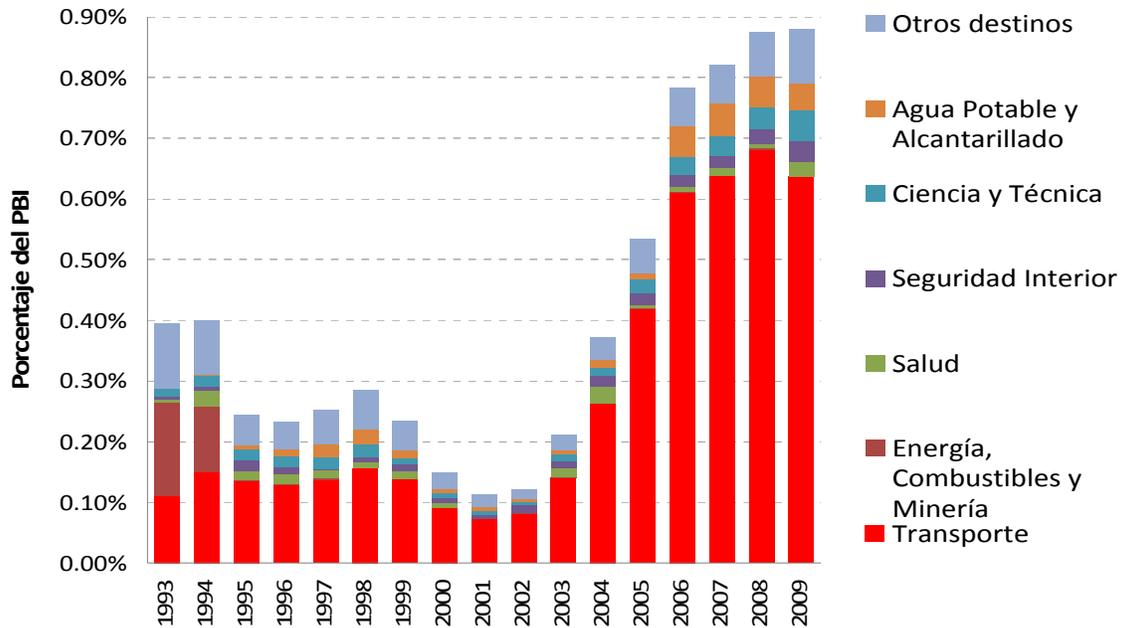
3.1. El regreso de la inversión pública

- **Fuerte recuperación.** Entre 2002 y 2009, y a precios constantes, la Inversión Real Directa (IRD) del sector público argentino registró un aumento de casi diez veces. De acuerdo a cálculos de CIPPEC en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), la IRD pública paso en este período de \$205 millones a \$2.700 millones en pesos de 1993 y, de esta forma, superó en dos veces y media la inversión registrada en promedio en la década de los noventa.
- **El transporte fue el sector “estrella”.** El principal rubro de la IRD estatal fueron los servicios económicos, y dentro de ellos, el sector dominante fue el transporte. De hecho, desde 1995 el transporte protagonizó casi la totalidad de las inversiones en este rubro y ha superado siempre el 90% del total (CIPPEC en base a ONP, 2011).
- **Significativo aumento de la inversión pública en transporte.** Desde 2003, la IRD pública en el sector transporte ha experimentado un fuerte crecimiento. Como porcentaje del PIB, la inversión estatal en este sector pasó de 0,15% en 2002 a casi 0,7% en 2009. De esta manera, el promedio anual

⁴ Cabe destacar, que entendemos por Inversión Real Directa (IRD) a todo gasto destinado tanto a la adquisición de nuevos bienes de capital como a la ampliación de bienes de capital ya existentes. Por su parte, definimos a los subsidios como todo gasto público que financia gasto corriente privado.

de la IRD en transporte entre 2003 y 2009 fue casi tres superior (289%) al registrado entre 1993 y 2001 (0,48% vs. 0,12% del PIB, respectivamente) (Gráfico 8).

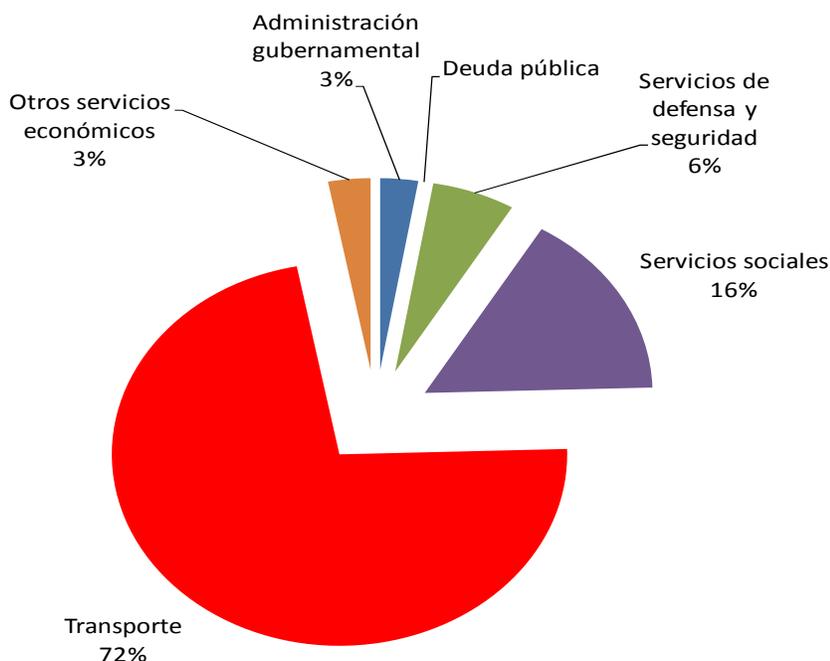
Gráfico 8. Evolución de la composición de la Inversión Real Directa (IRD) pública por principales rubros y como porcentaje del PIB, 1993-2009



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) e INDEC (2011).

- **El transporte explica más de dos tercios de la inversión pública argentina.** De esta manera, y de acuerdo a los últimos datos disponibles para 2009, el transporte explica más del 70% de la IRD pública en la Argentina. Los servicios sociales siguen en importancia, con un lejano 16% (Gráfico 9).

Gráfico 9. Composición de la Inversión Real Directa (IRD) pública (como porcentaje del total), 2009



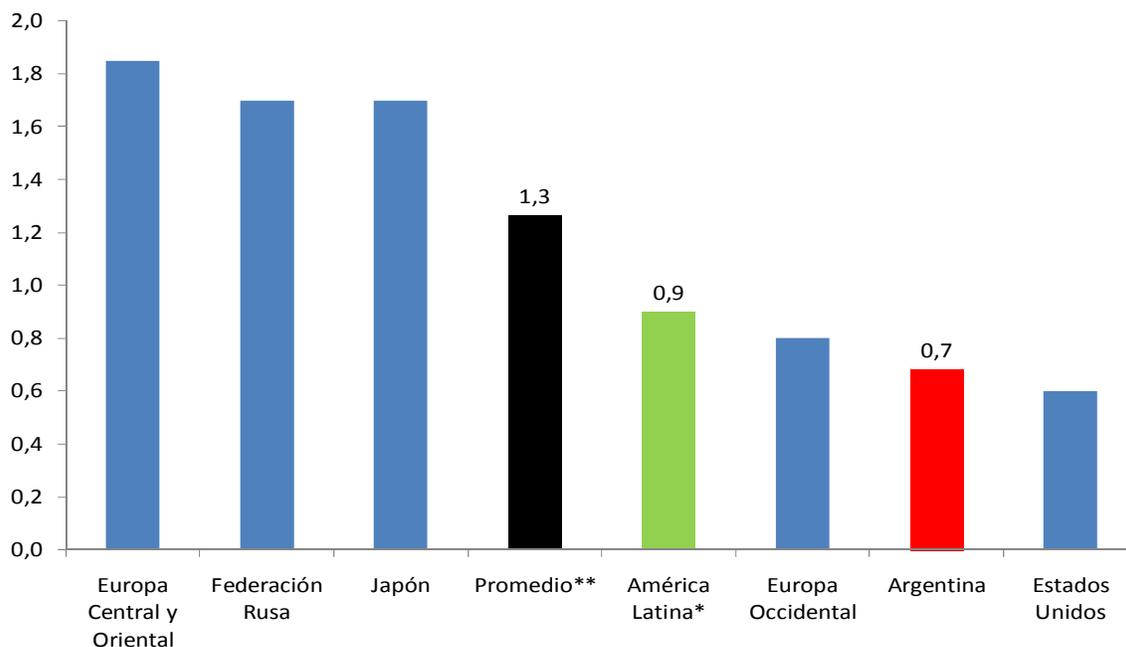
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de ONP (2011).

- **Finalización de importantes proyectos en marcha.** Este esfuerzo de inversión permitió 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.** Asimismo, 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 a través de la ADIF, como se mencionó anteriormente, para rehabilitar parte de las vías degradadas. También 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, en nuestra opinión 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 encuentra en construcción una importante terminal de contenedores en La Plata. Asimismo, se realizaron algunas inversiones en los principales aeropuertos.
- **Ampliación de la concesión de dragado de Santa Fe hasta Confluencia.** Si bien este tramo del río es navegable en la actualidad con barcazas, enfrenta dificultades por problemas de señalización

y profundidad de la vía navegable. Los trabajos previstos en la ampliación de la concesión posibilitarán la navegación 24 horas.

- Inversión en transporte inferior al promedio en comparación con parámetros internacionales.** De acuerdo a datos de ITF (2011) y CEPAL (2010), la IRD argentina en el sector transporte se encuentra por debajo de la que realizan países en desarrollo como las economías de Europa oriental y central (que invierten alrededor de 2% del PIB en promedio), la Federación Rusa (1,7%), e incluso del promedio de otros países de América Latina (1,3%). En cambio, es comparable por el esfuerzo de inversión en transporte de las economías “maduras” de Europa occidental y los Estados Unidos (0,8% y 0,6%, respectivamente), donde el margen para ampliar el stock existente de transporte es relativamente reducido (**Gráfico 10**).

Gráfico 10. Inversión en infraestructura de transporte en países seleccionados como porcentaje del PIB, 2008



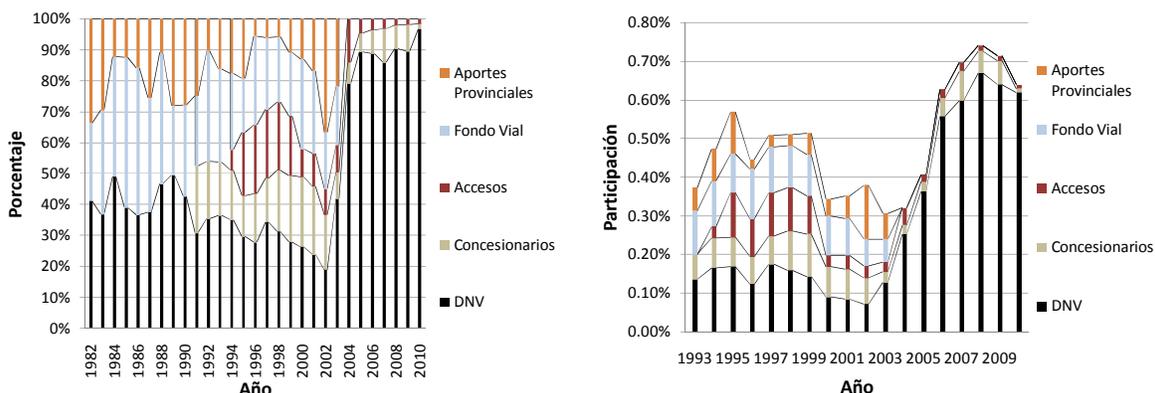
*Promedio de Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, México y Perú (países de la región con información comparable disponible)

**Promedio de los países seleccionados sin incluir a la Argentina

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de la ONP (2011) para Argentina, CEPAL (2010) para América Latina e International Transport Forum (ITF) (2011) para el resto de los países.

- Predominio del sector público nacional en la IRD en transporte: el caso de la inversión vial.** En el último lustro, el impulso principal detrás de la recuperación experimentada por la IRD en el sector transporte ha sido el Estado nacional. La inversión vial es un claro ejemplo de este predominio. La Dirección Nacional de Vialidad (DNV), más que duplicó su participación en la inversión vial total de la Argentina, pasando de 42% en 2002 a 97% en 2010. Al mismo tiempo, el peso de la inversión de los concesionarios privados se redujo en ese lapso del 39% a solo el 2% (**Gráfico 11.a**), en un marco signado por el congelamiento de las tarifas viales y el debilitamiento de los marcos regulatorios.

Gráfico 11. Financiamiento de la inversión vial, 1982-2010
(a) Porcentaje del total **(b) Porcentaje del PIB**

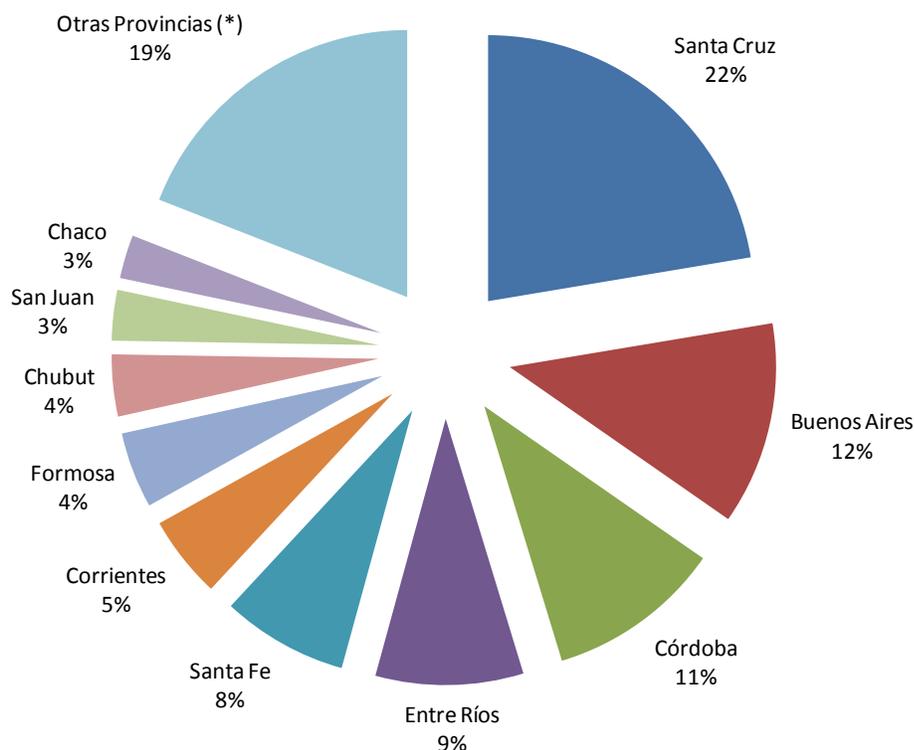


Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) (2011).

- **Fuerte reducción de la importancia relativa de otras fuentes de inversión.** Como porcentaje del PIB, la inversión de la DNV en transporte vial aumentó ocho veces entre 2003 y 2009. En forma paralela, el peso relativo del resto de los actores públicos y privados cayó en forma sostenida en relación a los noventa, e incluso a los años ochenta (**Gráfico 11.b**).
- **Marcada concentración geográfica de la inversión pública vial.** Por su parte, la IRD vial del Estado nacional muestra una fuerte concentración geográfica: cuatro jurisdicciones –Santa Cruz (con 21% del total), Buenos Aires (12%), Córdoba (11%) y Entre Ríos (9%)– explican prácticamente la mitad de los proyectos de inversión realizados en 2010 (**Gráfico 12**). Un patrón similar se observa en las inversiones planificadas para el trienio 2011-2013⁵.

⁵ El anexo II incluye una descripción de los principales proyectos planificados por provincia para ese período en base a datos de la Secretaría de Transporte de la Nación.

Gráfico 12. Inversión pública realizada en transporte vial por provincia (como porcentaje del total), 2010



*Incluye a Catamarca, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

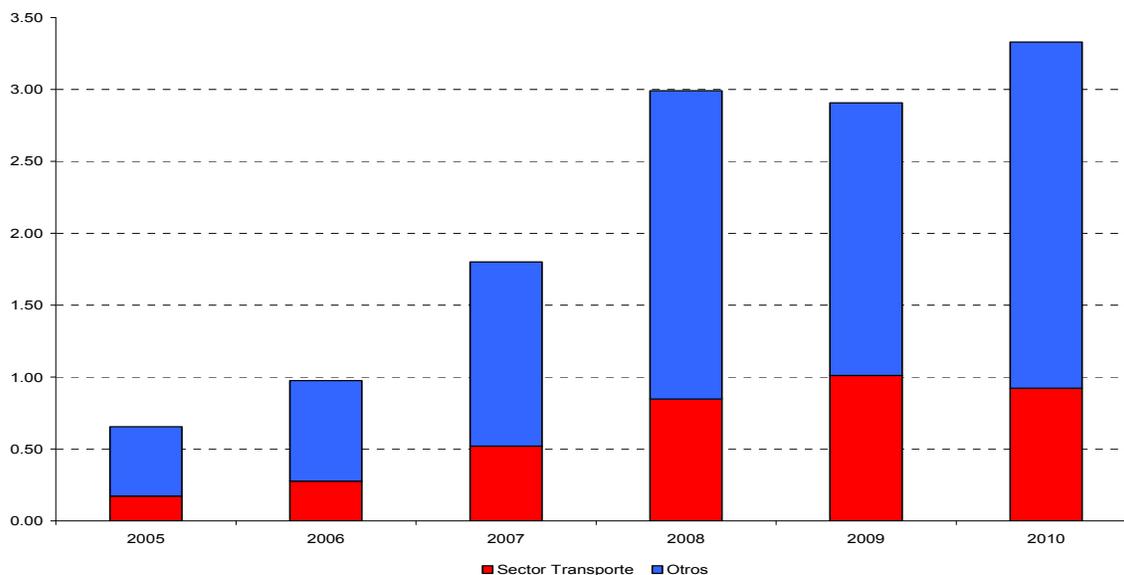
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de DNIP (2011).

- **Problemas en la calidad de la inversión por altos costos y bajo mantenimiento de las obras completadas.** Más allá de su magnitud relativa, el reciente salto de la inversión en transporte de la Argentina despierta preocupación sobre su calidad y sustentabilidad, de acuerdo a los especialistas del sector consultados para este documento. Dos temas surgen como centrales en esta óptica: los elevados y crecientes costos de la obra pública y el bajo nivel de recursos destinado al mantenimiento de las obras realizadas.
- **Baja participación del sector privado.** Otro tema fundamental desde el punto de vista de la sustentabilidad del presente esfuerzo de inversión en el sector del transporte es la relativa baja participación del sector privado. De hecho, de acuerdo a los últimos datos disponibles para 2007, la inversión privada no alcanzaría el 10% de las inversiones totales realizadas en el sector (Banco Mundial, 2011). Dos cuestiones centrales explican la debilidad de la inversión privada: la falta de recomposición de los contratos de concesión luego del fin de régimen de convertibilidad, y en forma conexas, el congelamiento de las tarifas de servicios.

3.2.El laberinto de los subsidios⁶

- **Explosivo aumento de los subsidios al transporte.** De acuerdo a ASAP (2011), y en base a datos de INDEC (2011), es posible estimar que los subsidios al transporte ascendieron en 2010 a \$13.000 millones de pesos, equivalentes a alrededor del 1% del PIB y 30% del gasto total en subsidios del Estado nacional (**Gráfico 13**). De esta manera, el gasto en subsidios aumento más de cuatro veces (435%) como porcentaje del PIB en este período.

Gráfico 13. Subsidios totales y al sector transporte del Estado nacional como porcentaje del PIB, 2005-2010



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de ASAP (2011) e INDEC (2011).

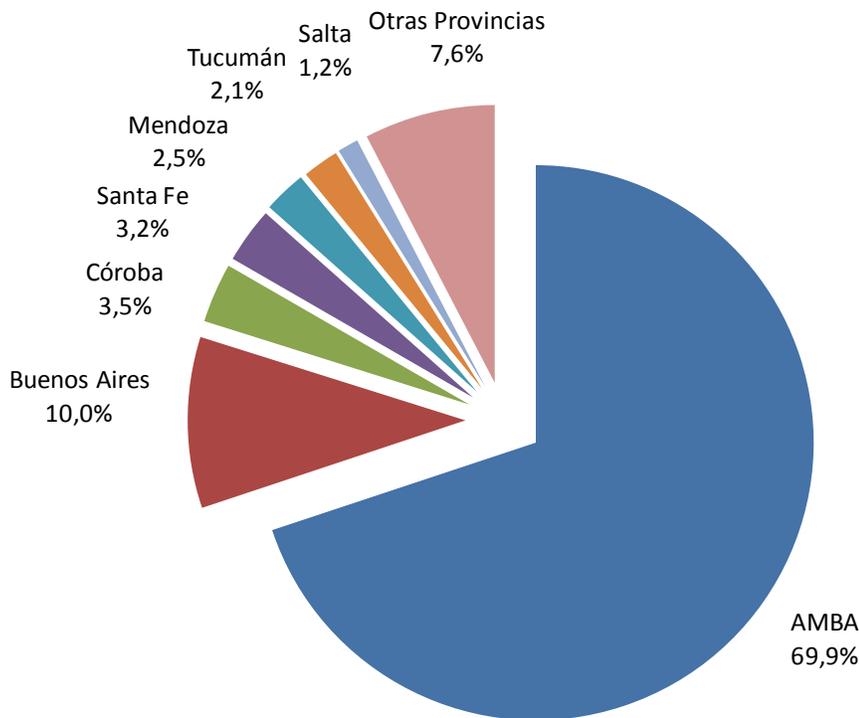
- **Mayormente focalizados en el transporte urbano e interurbano de pasajeros.** Los últimos datos anuales completos disponibles para 2010 revelan que el principal destino de los subsidios al transporte del Gobierno nacional es el Fondo Fiduciario al Sistema de Infraestructura del Transporte (FFSIT) (con el 43% del total), seguido por los concesionarios de trenes y subterráneos del área metropolitana de la Ciudad de Autónoma de Buenos Aires (22%), Aerolíneas Argentinas S.A. (17%), el Ferrocarril General Belgrano (8%), la Administradora Ferroviaria S.E. (2%) y otras transferencias (7%) (ASAP, 2010).

- **Redireccionamiento progresivo de fondos de promoción de la inversión a financiamiento de gastos corrientes de las empresas del sector.** Cabe destacar, que el FFSIT fue creado en 2001 como un Fondo extrapresupuestario originado en una tasa al gasoil, dirigido a promover la inversión en infraestructura de transporte. Sin embargo, luego de la crisis de 2002 los fondos del FFSIT han sido crecientemente redireccionados a compensar a los principales concesionarios viales y a las empresas operarias del transporte urbano de pasajeros por el congelamiento de tarifas.

⁶ Los datos sobre los subsidios al transporte del Estado Nacional utilizados en esta sección se elaboraron en base a información pública provista por la Secretaría de Transporte de la Nación. El anexo III detalla las características de esta base de datos.

- **Subsidios a la oferta.** El gasto en subsidios del Estado nacional es un subsidio a la oferta: se transfiere recursos a título de compensación tarifaria, como una forma indirecta de ayudar a los usuarios. Sin embargo, esto ocurre sin garantías que la 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 alrededor del 70% de sus ingresos por la vía de subsidios.
- **Fuerte concentración del gasto en subsidios en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).** Con respecto a la distribución geográfica de los subsidios al transporte, los datos de la Secretaría de Transporte de la Nación revelan una fuerte concentración en el AMBA. De hecho, esta región concentró alrededor del 70% de los subsidios al sector acumulados entre 2002 y 2010 (Gráfico 14).

Gráfico 14: Subsidios al transporte por jurisdicción, acumulado 2002-2010

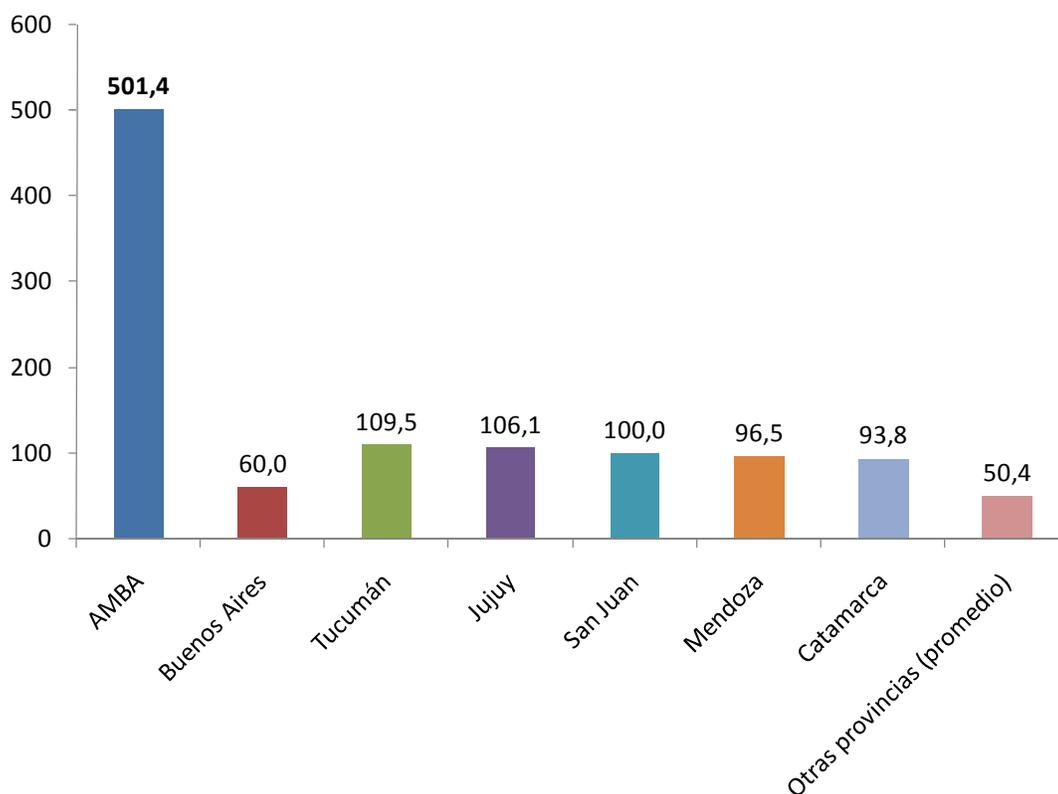


Nota: agradecemos a Jorge Sánchez su ayuda en la asignación geográfica del destino de los subsidios al transporte.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Secretaría de Transporte de la Nación (2011).

- **Inequitativa distribución de los subsidios al transporte.** De esta manera, mientras el gasto en subsidios al transporte supera los \$500 por habitante en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en algunas provincias del Noroeste argentino (NOA) fluctúa alrededor de los \$100, y en la provincia de Buenos Aires apenas alcanza y en el resto de las provincias no supera los \$50 en promedio (Gráfico 15).

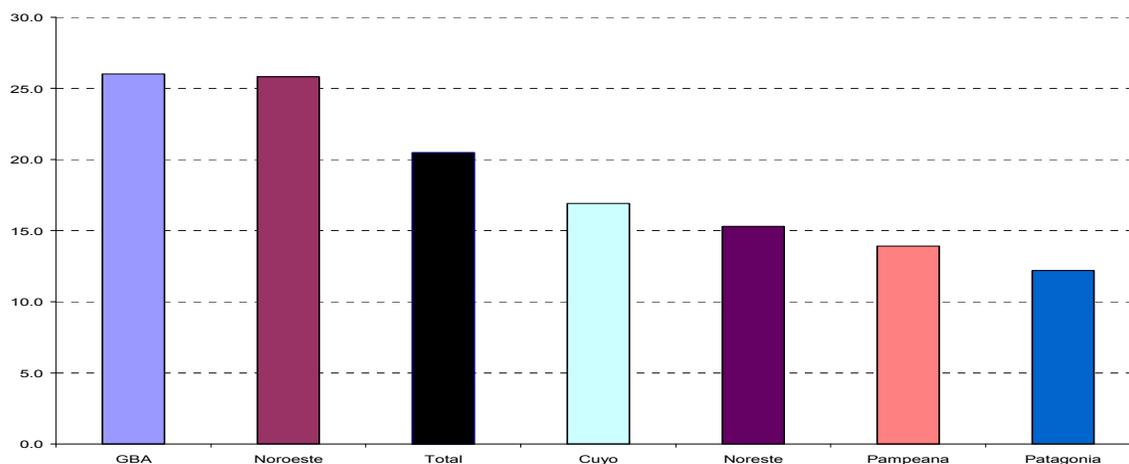
Gráfico 15: Gasto en subsidios por habitante por jurisdicción (en pesos corrientes), 2010



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Secretaría de Transporte de la Nación (2011) e INDEC (2011).

De esta manera, los subsidios benefician en mayor medida a la población del AMBA que a las jurisdicciones de menor ingreso relativo, como por ejemplo, las ubicadas en el NOA, aun cuando el gasto de los hogares en servicios de transporte en esa región es uno de los más elevados del país, junto con el del Gran Buenos Aires (GBA) (Gráfico 16).

Gráfico 16. Transporte como porcentaje del gasto total del hogar, según región, 2004-2005



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de UTN-C3T (2011).

4.Cinco dilemas para el transporte argentino

El análisis de las secciones anteriores permite identificar un **conjunto de dilemas a enfrentar para la definición de una estrategia nacional de políticas públicas en el sector transporte** que contribuya a un crecimiento con inclusión en la Argentina. A continuación, se analizan cada una de estas disyuntivas

¿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.

5.Un sistema de transporte para la argentina del siglo XXI

Las secciones anteriores exponen algunos conceptos básicos sobre el sector transporte, una breve descripción de su evolución reciente y su situación actual, una revisión de las inversiones y subsidios, y algunos dilemas importantes pensando en las políticas públicas para el sector.

Esta sección propone una mirada hacia el futuro y procura **identificar los requerimientos que enfrentará el sector transporte en los próximos años** para responder a un modelo de país caracterizado por una matriz productiva más diversificada, la exportación masiva de graneles, mayores requerimientos de movilidad de las personas y fuertes tendencias hacia un paradigma de sustentabilidad.

- **Un sistema de transporte que responda a múltiples demandas.** Las sociedades tienen requerimientos de transporte vinculados a su densa red de impactos, que trascienden la movilidad de cargas y personas, y se vinculan con objetivos de inclusión y cohesión social, integración del territorio, desarrollo sustentable y competitividad. En el marco de una visión de país comprensiva de dichos objetivos, el sector transporte debe procurar responder a un amplio

espectro de demandas de manera eficiente. Por constituir un “sistema de redes”, el logro de la eficiencia implica un equilibrio entre la provisión de infraestructura, la prestación de servicios, y la disponibilidad de equipamientos y sistemas asociados, a partir de la integración de los diversos modos.

- **Hacia una matriz productiva más diversificada, balanceada territorialmente y con mayor valor agregado.** Una mirada hacia el futuro es de esperar encuentre a la Argentina con un sendero de crecimiento económico sostenido y sostenible. Este crecimiento debe contemplar el incremento de la producción de productos agropecuarios, la diversificación de la matriz productiva, la incorporación de mayor valor agregado en las exportaciones de bienes y servicios, y buscar un mayor equilibrio en la organización territorial en el contexto del desarrollo sostenible.
- **El desafío de la logística para las exportaciones de graneles.** El incremento de las exportaciones de graneles –expresado en las metas del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA) de 160 millones de toneladas para 2020, lanzado por el Gobierno nacional– implica un enorme desafío logístico para la exportación de granos, oleaginosas y sus derivados. Es imperioso definir una estrategia que haga viable el movimiento de volúmenes de esa magnitud a través de nuestras redes terrestres, puertos y vías navegables, en forma eficiente, que minimice las externalidades negativas que puedan generar y reduzca los riesgos y la vulnerabilidad de la cadena logística, actualmente muy concentrada en la región centro del país.
- **La necesidad de asegurar un servicio de transporte de cargas de calidad y desarrollar logísticas especializadas.** La diversificación de la matriz productiva, por su parte, va a requerir de la mejora en las logísticas especializadas, como por ejemplo las de la minería y las cadenas de frío, y de asegurar la capacidad y calidad de servicio en todos los eslabones del movimiento de cargas generales, tanto en la distribución interna como en los flujos del comercio exterior. Ello requerirá apuntar a una logística interna organizada mediante redes de centros que permitan la combinación modal y el mejor diseño de las redes, y que faciliten el acceso a las PyMES.
- **Adecuar la red vial y los pasos de frontera para afrontar un mayor comercio físico con la región y mercados no tradicionales.** El direccionamiento del comercio exterior será en parte hacia los mercados tradicionales y a los de Asia y, en parte, hacia la región. Esto último significa un crecimiento del intercambio físico mayor con los países vecinos que pondrá mayor presión sobre la red vial y los pasos de frontera, que ya se encuentran comprometidos en varios nodos y tramos. Su adecuación, en cuanto a capacidad y calidad de servicio, será otro de los grandes desafíos.
- **Mayores demandas de movilidad urbana en la RMBA.** Es esperable un avance sostenido hacia una mayor equidad en la sociedad, lo que implica mayores demandas de movilidad de personas de alcance urbano e interurbano. En el ámbito urbano el país enfrentará el enorme desafío de asegurar la movilidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), como condición necesaria para la inclusión social y la eliminación de la pobreza.
- **La importancia fundamental de una mayor coordinación interjurisdiccional en la RMBA.** La dimensión de la región urbana implicará grandes desafíos, no solo en cuanto a inversiones en sistemas de transporte masivo, transporte no motorizado, logística urbana y circulación general, sino también en cuanto a la capacidad institucional para coordinar el accionar de las diversas jurisdicciones intervinientes y la elaboración de planes de movilidad vinculados al desarrollo urbano.
- **Incorporación de sistemas de transporte masivo en centros urbanos de menor tamaño y aseguramiento de la conectividad interurbana.** Además de la RMBA otras grandes ciudades del

país deberán incorporar sistemas de transporte masivo; las ciudades medianas y chicas, de crecimiento poblacional más que proporcional, requerirán una atención que no han merecido hasta el presente, al igual que el transporte de personas en áreas rurales. En el ámbito interurbano las mayores demandas requerirán asegurar competencia y regulación en los servicios para asegurar la conectividad. El incremento del turismo generará demandas especiales en materia de servicios de transporte internacional e interno de calidad.

- **Hacia un sistema nacional de transporte medioambientalmente sustentable.** El contexto local e internacional tendrá sin dudas incidencia en una visión del futuro del transporte en la Argentina. Es de esperar que los aspectos energéticos y ambientales tengan un rol destacado. En el primero, al impulsar una mayor eficiencia, atendiendo a que el transporte es el principal consumidor de combustibles. En el segundo, al acompañar responsablemente a la comunidad en el esfuerzo por mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero.
- **La aparición de nuevos temas en la agenda del transporte argentino.** Es de esperar que otros aspectos tengan incidencia en las políticas del sector, como por ejemplo la creciente relevancia social de la seguridad vial, una mayor participación de la sociedad en la definición de políticas y proyectos, la consideración creciente de los aspectos ambientales desde el inicio de las definiciones de políticas y proyectos, la adaptación al cambio climático, la política de desarrollo urbano y los planes de vivienda.

6.Hacia un estrategia integral, transversal, federal y prospectiva del transporte

El análisis de las secciones precedentes de las principales tendencias mundiales, las características de la situación actual y los desafíos y oportunidades a futuro que se plantean para el sector enfatizan la necesidad de definir **una estrategia integral, transversal, federal y prospectiva para el sector del transporte de la Argentina** por parte el Estado nacional en las próximas décadas.

Integral, porque, tal como destaca la sección 1.1, es necesaria una acción estratégica nacional que abarque en forma coherente y coordinada las distintas fuentes de demanda (pasajeros y carga) y modalidades del transporte (urbana, interurbana e internacional). **Transversal**, porque esta estrategia debe contemplar en forma decisiva los múltiples impactos del transporte sobre la competitividad, la cohesión social, el medioambiente y la integración territorial, descriptos en la sección 1.2. **Federal**, porque es preciso refocalizar el espacio de acción de la Secretaría de Transporte hacia cuestiones de alcance nacional y mejorar en forma decisiva la coordinación con los organismos públicos de transporte provinciales y municipales. Y, finalmente, esta estrategia debe tener una dimensión fuertemente **prospectiva**, es decir, que anticipe las demandas para el transporte argentino hacia 2020 de un mayor movimiento de graneles, un aumento de la movilidad de las personas, una matriz productiva más diversificada e importantes tendencias hacia un paradigma de sostenibilidad medioambiental, según se analizó en la sección 5.

6.1.Seis pilares para una estrategia sectorial

Al mismo tiempo, la revisión de los principales desafíos y dilemas de la situación actual así como de los retos a futuro realizada en las secciones anteriores nos permite identificar los **principales ejes alrededor de los cuales esta estrategia comprensiva para el sector transporte debería articularse en la próxima década.**

- **Modernizar las instituciones de gobierno del sector:** incorporar una perspectiva de desarrollo sostenible en todas sus dimensiones, social, ambiental y económico-financiera, desde el diseño de las políticas hasta la implementación de los proyectos y la regulación de los servicios;
- **Normalizar y transparentar los marcos regulatorios sectoriales:** finalizar con la intervención de los entes reguladores con el objetivo que actúen como herramientas efectivas de control y promoción de la eficiencia en la provisión de infraestructura y prestación de servicios de transporte;
- **Modificar la matriz del transporte interno de cargas:** asegurar cadenas logísticas que permitan atender las necesidades de desarrollo de los sectores productivos minimizando sus externalidades negativas;
- **Asegurar la movilidad urbana:** consolidar el movimiento de bienes y personas en los centros urbanos vehículo de inclusión y desarrollo social, mitigando los problemas de congestión a través de la jerarquización del transporte público; y,
- **Impulsar la modernización y mejora de los servicios de transporte:** por medio del estímulo a la innovación y al desarrollo de proveedores locales de bienes y servicios de calidad; y,
- **Apoyar la cohesión e integración territorial:** apoyar con obras de infraestructura y servicios a la cohesión en el territorio nacional y la integración regional.

6.2.Siete prioridades

(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 transporte es condición necesaria para la implementación de reformas y, particularmente, de las propuestas que impulsamos. Por esto, sugerimos la implementación de las siguientes medidas:

(a) 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.

(b) Establecer un mecanismo de informe bienal 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 forzaría a mejorar los sistemas de información, el análisis de la situación del sector y el monitoreo por parte de la sociedad.

(c) 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.

(d) 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.

(e) 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.

(f) 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) 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.

Tal como se detalla en la sección 3.2, 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 recursos del Tesoro Nacional. Con el fin de reducir las filtraciones hacia los sectores de recursos más elevados, el rediseño de los subsidios debería tender a 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 (Barbero, 2011).

Se puede revisar la eficiencia de los subsidios, ajustando así su magnitud; simultáneamente debería implementarse un sendero de ajuste gradual de las tarifas de forma de generar un sistema tarifario que se relacione en mayor medida con el uso de los servicios, para hacer más eficiente el direccionamiento de los subsidios y restablecer los incentivos a los operadores. A partir de la implementación en escala del SUBE, o de otros mecanismos de tarifa social, se podrá focalizar el subsidio en sus beneficiarios finales (“a la demanda”).

(3) Aumentar la participación del ferrocarril en el transporte de cargas: a través de un shock de inversión pública en infraestructura portuaria, esquema de financiamiento y gestión mixto, cumplimiento de la Ley de Tránsito y reorganización institucional del sector.

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 tres medidas destinadas a incrementar la participación del ferrocarril en el transporte de cargas, que actualmente es menor al 5%.

(a) Shock de inversión pública en infraestructura ferroviaria. Es necesario 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. 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.

(b) Esquema de financiamiento mixto. 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

(c) Cumplimiento de la Ley de Tránsito. Estas medidas deberían 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.

(d) Reorganización institucional. 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.

(4) 7.000 km de autopistas o autovías para 2020: por medio de un plan de financiamiento mixto y gestión y conservación privada para ampliar los principales corredores viales del país.

El crecimiento del parque vehicular y del movimiento de bienes y personas requiere 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.

(5) Programa Federal de Mejora del Transporte Urbano: financiar proyectos locales de transporte sustentable con reglas claras para la elegibilidad de los proyectos y consistencia con los planes de movilidad urbana.

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, entre otros.

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), 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.

(6) Impulsar una estrategia de desarrollo portuario, urbano y regional integral de la Región Metropolitana de Buenos Aires a través de un acuerdo interjurisdiccional.

Las terminales marítimas de la Región Metropolitana de Buenos Aires (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.

(7) Corporativizar 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.

Anexo I. Reformas en el sector transporte durante la década de 1990

Subsector	Modalidad de cambio adoptada
<i>Corredores viales</i>	Concesión por peaje, con mantenimiento y rehabilitación, en algunos tramos. Tercerización del mantenimiento en otros.
<i>Accesos viales urbanos</i>	Concesión por peaje, incluyendo ampliación de capacidad
<i>Terminales portuarias</i>	Concesión de las terminales multimodales de Buenos Aires, con pago de canon. Desregulación de las terminales de granos (Rosario)
<i>Vías navegables</i>	Concesiones de dragado, con pago de subsidio por parte del Estado
<i>Navegación fluvial y marítima</i>	Desregulación de los tráficos, importación de buques, cese de las reservas de carga, liquidación de las empresas públicas
<i>Ferrocarriles de carga</i>	Concesión de segmentos de la red, con pago de canon y alquiler de equipos, y compromisos de inversión. Excepción: FFCC Belgrano Cargas
<i>Ferrocarriles interurbanos de pasajeros</i>	Transferencia de los servicios a las Provincias, que fueron cancelados en la mayoría de los casos. El servicio remanente más importante fue Mar del Plata - Buenos Aires
<i>Ferrocarriles metropolitanos</i>	Concesiones parcialmente subsidiadas, con planes de inversión financiados por el Estado.
<i>Transporte aerocomercial</i>	Desregulación del transporte de cabotaje. Fuerte apertura en el transporte internacional.
<i>Aeropuertos</i>	Concesión de los principales aeropuertos, con compromiso de pago de canon y de ejecución de inversiones.
<i>Autotransporte urbano de pasajeros</i>	Mantenimiento del marco regulatorio. Pautas para otorgar nuevos permisos, y consolidación de los existentes.
<i>Autotransporte de pasajeros de larga distancia</i>	Desregulación parcial, creando un nuevo segmento de tráfico libre y liberalizando las actividades de turismo
<i>Autotransporte de cargas</i>	Desregulación del transporte internacional; se completó la desregulación de los servicios provinciales

Fuente: Barbero (2000).

Anexo II. Principales obras planificadas para 2011 y 2012-2013

	Nombre del proyecto	2011	2012-2013	Trienal	Provincias afectadas
		En pesos argentinos			
1	Construcción Autopista Ribereña	9.000.000	1.596.971.164	1.605.971.164	C.A.B.A.
2	Construcción de la RNN° 158. Tramo: Paso por Villa María. Sección: Autopista RNN° 9 - RPN° 2. Sección: km 0,55 - km 13,6	42.501.000	306.572.188	349.073.188	Córdoba
3	Mejoramiento de vías mediante obra vial en FFCC Belgrano Cargas. Tramo Avia Terai - Las Breñas	-	327.132.300	327.132.300	Chaco
4	Programa Recuperación y Mantenimiento FF.CC. Gral. Belgrano Cargas - Ramal C25	7.713.750	300.836.250	308.550.000	Formosa
5	Programa Recuperación y Mantenimiento FF.CC. Gral. Belgrano Cargas - Ramal C25	6.201.250	241.848.750	248.050.000	Formosa
6	Programa Recuperación y Mantenimiento FF.CC. Gral. Belgrano Cargas - Ramal C25	9.196.000	220.704.000	229.900.000	Formosa
7	Construcción de la RNN° 9. Tramo: Autopista Rosario - Córdoba. Sección Ib: Empalme RPN° E-59 - Intersección con RNN° 9 (Límite Córdoba/Santa Fé).	83.444.000	123.140.251	206.584.251	Córdoba
8	Construcción de la RNN° 40. Tramo: La Dársena - Cachi. Sección II: Angastaco - Molinos.	4.918.000	189.942.000	194.860.000	Salta
9	Construcción de la RNN° 40. Tramo: La Dársena - Cachi. Sección I: La Dársena - Angastaco.	7.567.000	182.270.000	189.837.000	Salta
10	Rehabilitación del servicio Campo Quijano - San Antonio de los Cobres - Ramal C14	-	187.650.000	187.650.000	Salta
11	Construcción de la RNN° 9. Tramo: Córdoba - Villa del Totoral. Sinsacate - Va. del Totoral.	3.547.000	180.453.000	184.000.000	Córdoba
12	Construcción y reconversión del Puerto Santa Fe	14.473.500	169.513.200	183.986.700	Santa Fe
13	Construcción de la RNN° 14. Tramo: Gualeguaychú - Paso de los Libres. Sección: Estab. San Agustín - Emp. RPN° 126.	38.838.765	143.153.235	181.992.000	Corrientes
14	Mejoramiento de vías mediante obra vial en FFCC Belgrano Cargas tramo Urutau - Nuestra Sra Talavera etapa 2° (ramal C12)	180.695.422	-	180.695.422	Chaco, Salta
15	Construcción de Autopista en la Ruta: Camino del Buen Ayre. Tramo: II. Secc.: Acc. Barrio 20 de Junio - RPN° 58 - (Prog. 53,98).	136.669.550	9.232.000	165.901.550	Buenos Aires
16	Obras necesarias para el mantenimiento de las condiciones de operatividad del Puerto de Buenos Aires.	40.260.000	124.166.400	164.426.400	C.A.B.A.
17	Construcción de la RNN° 38. Tramo: Río Marapa - Famailla. Secciones: I, II, III y IV.	4.365.000	159.067.000	163.432.000	Tucumán
18	Construcción de Autovía - Tramo: Puente Paraguay - Puente Río Reyes	5.783.000	157.569.000	163.352.000	Jujuy
19	Construcción de la RNN° 34. Tramo: San Pedro - Lib. Gral San Martín. Secc.: San Pedro (km 1197,50) - Pte. s/ Río Ledesma (km 1232,52).	4.171.000	151.819.000	155.990.000	Jujuy
20	Construcción de la RNN° 40. Tramo: El Sosneado - Pareditas (II) - Sección: La Jaula - Emp. RPN° 98.	3.935.000	151.432.000	155.367.000	Mendoza

Anexo III. La base de datos sobre subsidios al transporte

El insumo principal para el cálculo de los montos y distribución de los subsidios al transporte es la base de datos del proyecto “Promoviendo Transparencia en la Asignación de los Subsidios” realizado por CIPPEC (<http://modelosubsidios.com.ar/>). Esta información fue completada y actualizada en base a un minucioso trabajo de recopilación estadística a partir de la información publicada en la página web de la Secretaría de Transporte de la Nación.

Durante más de tres meses, el equipo de Integración Global y Desarrollo Productivo de CIPPEC recopiló de esa página los datos mensuales sobre los subsidios otorgados por el Gobierno nacional a las empresas del sector privado entre 2002 y 2010. La información presentó una serie de desafíos. Primero, debido a que los datos están contenidos en más de 100 distintos documentos de entre 20 y 30 páginas en promedio que no son fácilmente extraíbles a una planilla de cálculo. En segundo lugar, la información, en ocasiones, es discontinua, de modo que faltan los datos para algunos meses e, inclusive, para algunos fondos y años. Tercero, la base contiene información a nivel de empresa, lo que dificulta la asignación geográfica del subsidio, en especial en el transporte automotor urbano de pasajeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y en los municipios de la provincia de Buenos Aires.

Una complicación adicional estuvo dada por el subsidio al gasoil. Los datos sobre este subsidio son reportados por la Secretaría de Transporte en metros cúbicos y no en valores monetarios. Para convertir esta información a pesos, se utilizó, primero, el precio promedio de mercado del gasoil durante el período analizado en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación. Luego, se calculó el precio neto mayorista (que surge de aplicar un coeficiente de 0,985 al precio de surtidor y restar los impuestos correspondientes). De esta manera, calculando la diferencia entre el precio neto mayorista y el precio promedio de mercado y utilizando el monto en metros cúbicos, arribamos al monto total del subsidio al gasoil en pesos corrientes.

Bibliografía

Agosta, R. 2010. Presentación sobre Sector Transporte en Congreso de Transporte y Cambio Climático organizado por la Universidad de San Martín, Septiembre de 2010. San Martín, Provincia de Buenos Aires. Disponible en:

<http://www.unsam.edu.ar/institutos/ferroviario/jornada/Roberto%20Agosta.pdf>

Banco Mundial. 2003. "Hacia una Política Social en los Sectores de Infraestructura: Evaluando el Pasado y Explorando el Futuro". *Policy Research Working Paper #WPS 3422*. Washington, DC.

----- 2005. *Transport Development Policy Review (DPR)*. Washington, DC.

----- 2006. Documento de Proyecto, APL II Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires. Washington, D.C. Disponible en:

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/11/16/000012009_20041116105928/Rendered/PDF/294320AR.pdf

----- 2006(b). "El Desafío de Reducir los Costos Logísticos". Washington, DC.

----- 2009 (a). "Opciones para Enfrentar Desafíos Estratégicos". Washington, DC.

----- 2009 (b). Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica". Washington, DC.

----- 2010. "*Southern Cone Inland Waterways Transportation Study. The Paraguay-Parana Hidrovia: its role in the Regional economy and impact on Climate Change*". Washington, DC.

Barbero, J. 2011. "Memo para el futuro presidente/a. Transporte". CIPPEC. http://agenda-presidencial.org/index.php?option=com_content&view=article&id=169&Itemid=201

Barbero, J. 2000. "El Transporte en Argentina: Los Desafíos del Siglo XXI". Buenos Aires.

Cámara Argentina de Turismo. 2008. La importancia de la Actividad Económica de Turismo y Viajes en Argentina.

Comisión Europea. 2009. "A Sustainable Future for Transport". Directorio General de Energía y Transporte. Luxemburgo.

Foro Económico Mundial. 2010. Informe de Competitividad Global, indicadores de calidad de infraestructura. Davos.

International Transport Forum. 2011. "Trends in Transport Infrastructure Investment 1995-2009". Statistics Brief: Infrastructure Investment. July.

<http://www.internationaltransportforum.org/statistics/StatBrief/2011-07.pdf>

National Transport Commission (NTC). 2008. "Transport Strategic Plan". Melbourne, Victoria. Disponible en:

http://www.ntc.gov.au/filemedia/Reports/StrategicPlan2008_09to2010_111.pdf

Transport Canada. 2010. "Sustainable Development Strategy 2007-2009". Ottawa, Canada. Disponible en: <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2009-2010/info/sds-sdd-eng.asp#mot>

Universidad Tecnológica Nacional (UTN). 2005. "El Transporte Automotor de Cargas en Argentina". Buenos Aires.

Acerca de los autores

José A. Barbero: investigador principal del Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo de CIPPEC. Licenciado en Geografía de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Magíster (MSc) en Geografía y Planeamiento Urbano de la Universidad de Toronto (Canadá). Fellow en el Programa Especial de Desarrollo Urbano y Geografía del Massachusetts Institute of Technology (Estados Unidos). Desempeñó tareas en la administración pública, como responsable del área de planificación del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, como Presidente de los Subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires, y estuvo a cargo del proceso de renegociación de concesiones de servicios en Argentina. Como consultor trabajó en temas de transporte en numerosos países, en forma independiente y en la firma Booz Allen & Hamilton. Entre 2003 y 2008 trabajó en el Banco Mundial, como Especialista Senior en Transporte, en las áreas de infraestructura, transporte y logística de América Latina. También ha sido docente en el área de Transporte en la Universidad de San Andrés, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad T. Di Tella. En la actualidad se desempeña como consultor independiente, prestando asesoramiento en temas de transporte de cargas y logística, transporte urbano, y economía y financiamiento de la infraestructura a organismos multilaterales, empresas privadas, y firmas de consultoría. Es Decano del Instituto Tecnológico Ferroviario de la Universidad de San Martín.

Lucio Castro: director del Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo de CIPPEC. Anteriormente, se desempeñó como Jefe del Área de Finanzas Públicas y Economista Senior en el Área de Comercio Internacional en la firma Maxwell Stamp PLC, en Londres. Fue también responsable de análisis macroeconómico y diseño del portfolio macro de inversiones bursátiles de Mercados Emergentes en Morley Fund Management en Londres. Ha trabajado en la función pública y en organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es Candidato a Doctor en Economía por la Universidad de Sussex en el Reino Unido y Magister del Programa en Políticas Económicas de la Columbia University. Ganador de la Beca Nexus-Fullbright 2011 y del Premio TOYP a Liderazgo y Logros Académicos de la Cámara Argentina de Comercio (CAC). Ha sido Investigador Visitante en la Universidad de Harvard y es profesor de cursos de posgrado en economía y economía política en la Universidad Católica Argentina (UCA), Universidad de San Andrés (UDESA) y para la Organización Mundial del Comercio (OMC). Es autor de numerosas publicaciones y expositor frecuente en seminarios y conferencias sobre economía internacional.

Julieta Abad: consultora externa del Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo de CIPPEC. Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina (UCA). Certificate en Administración de Negocios de la Universidad de Harvard (Estados Unidos). Magíster (MBA) en Dirección de Empresas del Instituto Argentino de la Empresa (IAE). Se desempeña como consultora independiente en temas de transporte, con foco en logística de cargas, para diversos organismos multilaterales incluyendo el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, y la CEPAL. En el Banco Mundial ha formado parte de equipos a cargo de la preparación y supervisión de préstamos en el sector transporte en diversos países de América Latina, y ha participado en la redacción de diversos informes sobre infraestructura y logística en la región.

Paula Szenkman: coordinadora del Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo de CIPPEC. Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Economía en la Universidad de San Andrés (UdeSA), con un Posgrado en Agronegocios de la UBA. Se desempeñó como analista de mercados externos y economía internacional en la Fundación

Export.Ar; participó de proyectos de planeamiento estratégico provinciales; fue asistente de investigación del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) de la Organización de Estados Americanos; y asistente en temas de coyuntura económica del Ministro del Interior (2004-2007), entre otras experiencias de investigación y consultoría en el sector privado, público y no gubernamental. En 2009 fue becada por la Japan International Cooperation Agency (JICA) para participar del programa Foreign Trade Development en Kobe, Japón.

Este documento se realizó en el marco del proyecto Movilidad y Logística para la Argentina del Bicentenario, dirigido por **Lucio Castro** y **José A. Barbero**, director del Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo e investigador principal de CIPPEC, respectivamente.

Si desea citar este documento: Barbero, José; Castro, Lucio; Abad, Julieta y Szenkman, Paula: “Un transporte para la equidad y el crecimiento. Aportes para una estrategia nacional de movilidad y logística para la Argentina del Bicentenario”, *Documento de Trabajo N°79*, CIPPEC, Buenos Aires, diciembre de 2011.

Las **publicaciones de CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org. Alentamos que uses y compartas nuestras producciones sin fines comerciales.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por Terminal Zárate S.A., Loma Negra y Ferrosur Roca.

Documentos de Trabajo

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada aspiran a convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

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 e Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global y Desarrollo Productivo, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

