Cien años de gestión del transporte en la Argentina

Julián Bertranou

En 1916, la Argentina contaba con importantes infraestructuras y servicios de transporte de pasajeros como de cargas, con un fuerte predominio del modo ferroviario. Las inversiones extranjeras en los primeros ferrocarriles en el Siglo XIX, así como las inversiones nacionales en zonas de fomento (FC Belgrano), desarrollaron una red, que más allá de su funcionalidad con un modelo productivo agropecuario y agroexportador, llegó a tener más de 45.000 km, y promovió espacios de integración territorial, social y económica del país. El transporte de cargas, realizado principalmente por ferrocarril, se complementaba en cadenas logísticas con unos pocos puertos de exportación de granos y carnes, con recientes inversiones para su mejoramiento operativo (Buenos Aires y Rosario, como los principales). En algunas ciudades importantes, y en especial en Buenos Aires, comenzaron a desarrollarse sistemas de apoyo a la movilidad urbana. En 1916 Buenos Aires ya contaba con la primera línea de subterráneos de América Latina, construida por una compañía inglesa que ya tenía uno de los permisos para la prestación de servicios de tranvía. Y a partir de esa fecha, de formas auto-gestionadas y con permisos muchas veces precarios, comienzan a desarrollarse múltiples servicios de transporte automotor, sobre todo desde las barriadas más alejadas y hasta el centro de la ciudad. Estos emprendimientos fueron la génesis de los servicios de colectivos que luego tendrían, más allá de su gestión privada, mayores regulaciones públicas.

Los años que siguen a este primer cuadro de situación, son testigos de un crecimiento paulatino del transporte automotor, tanto urbano e interurbano, como de pasajeros y de cargas, fenómeno que replica lo que ocurre en todo el mundo. Las direcciones de vialidad,

tanto en el nivel nacional como de las principales provincias, extienden de manera significativa la red pavimentada, incrementando el transporte automotor, ayudado éste también por las mejoras tecnológicas en los vehículos. El ferrocarril comienza a perder importancia relativa de manera gradual. La gestión del transporte hasta ese momento, tiene en la Nación a su principal responsable (y eso ha variado hasta hoy, pero menos de lo esperado), pero todavía carece de una visión articulada y de conjunto, más allá de los diversos modos de operación y las distintas formas legales de prestación de los servicios.

Con la posguerra y el peronismo, comienza otra etapa para el transporte, su operación y su infraestructura, que seguirá vigente hasta que se implementen los procesos de privatización a principios de los años 90. Al comienzo de este largo período, se fortalece el rol del Estado Nacional, se incrementa la inversión pública, se planifica de manera central la prestación de los servicios y el desarrollo de las infraestructuras (viales, portuarias, aeroportuarias, y algo de las ferroviarias), y se establecen algunos conectores adicionales en función de los requerimientos de los nuevos complejos industriales. Este nuevo perfil fue precedido por decisiones como ciertas nacionalizaciones (como el caso emblemático de los ferrocarriles), y por la organización de la operación a partir de nuevas y robustas empresas públicas. Los casos más importantes son los de Ferrocarriles Argentinos (FA), Empresa Líneas Marítimas del Estado (ELMA), Aerolíneas Argentinas (AA), Líneas Aéreas del Estado (LADE), Empresa Flota Fluvial del Estado Argentino (EFFDEA), Administración General de Puertos (AGP), Dirección Nacional de Vialidad (DNV), Subterráneos de Buenos Aires (SBA), entre otras empresas, a las que suman en términos de logística, las agencias de almacenaje como la Junta Nacional de Granos.

Estas empresas protagonizan la vida del transporte de pasajeros y de cargas; en muchos casos, como el de los ferrocarriles, organizan verticalmente el proceso productivo, desde la planificación, hasta la operación, el desarrollo de la infraestructura y el control, con fuertes

tensiones con los organismos centrales de planificación y regulación, y con ciertas tendencias a la fragmentación en el tratamiento modal de los servicios. En términos de políticas, el objetivo es responder a las nuevas demandas (pasajeros y cargas), y asegurar un mejor acceso territorial e interurbano. En términos de procesos, durante este largo período se estanca hacia el final la inversión pública en el sector (con un sesgo creciente hacia transporte automotor), crece de manera muy moderada la demanda general, crece la importancia del transporte por carreteras y el aéreo, y se verifica la caída relativa y absoluta del transporte ferroviario. Hacia el final del período (años 80) hay sectores con deterioros importantes en la infraestructura y en las operaciones (ferrocarril), sectores con altos costos operativos y problemas de infraestructura (portuario), sectores con demandas de inversión importantes y no atendidas en los últimos años (vial), y sectores con un crecimiento reciente significativo y con operaciones razonables, pero con requerimientos de inversión crecientes (aéreo y aeroportuario). La operación estatal de una parte amplia de servicios propició el desarrollo de los mismos, la organización de la actualización tecnológica y la formación de recursos humanos. Pero a partir de un determinado momento, estos avances fueron encontrando limitaciones que por distintos motivos políticos, organizacionales y tecnológicos, se tradujeron en la caída de la inversión pública, en el deterioro de ciertos servicios y en crecientes problemas de financiamiento.

Hacia fines de los años 80 el sector enfrentaba algunos problemas serios. Un informe de la Secretaría de Transporte de junio de 1987 brinda una fotografía de la situación:

"la infraestructura básica se estaba deteriorando, con un 63% de la red vial y un 58% de la red ferroviaria en estado regular o malo, los puertos limitados por falta de profundidad en los accesos náuticos y obsolescencia en sus equipos, la inversión insuficiente y las grandes empresas públicas del sector con un abultado endeudamiento (particularmente

Ferrocarriles Argentinos y Aerolíneas Argentinas: los intereses representaban el 40% de los ingresos por ventas)" (MOSP-ST, 1987).

A pesar de estos problemas que se manifiestan, las reformas aplicadas en los años 90 en el sector transporte no fueron impulsadas por una política sectorial propia que intentara revertirlas. Antes bien, estas reformas obedecieron a las grandes estrategias nacionales (y tendencias internacionales) de privatización, desregulación y descentralización, y a las restricciones impuestas por la crisis fiscal de fines de los años 80 y principios de los años 90. Si bien hubo lineamientos comunes (la NO operación estatal), éstos se vieron reflejados luego en un menú diverso de opciones de reforma: privatizaciones (Aerolíneas Argentinas), concesiones (carreteras, ferrocarriles, vías navegables, aeropuertos), desregulaciones de servicios (transporte carretero de cargas y de pasajeros), descentralización a Provincias (puertos) y liquidación de empresas públicas (navieras, fluviales). El proceso estuvo acompañado de un profundo reordenamiento institucional, resultado de la sanción de nuevas normas (fundamentalmente decretos y resoluciones ministeriales; leyes en algunos casos) y la creación de diversos organismos regulatorios de distintas características, como la CNRT, el OCCOVI y el ORSNA.

La demanda de transporte tuvo, en el primer lustro de la década, comportamientos variados en el transporte de pasajeros, con un crecimiento en los modos "guiados" (ferrocarriles y subterráneos) y cierto estancamiento en autobuses en el AMBA, y un importante crecimiento en el transporte de cargas. Los efectos del proceso de reformas al mismo tiempo fueron muy diversos, con algunos resultados netos positivos (como las reformas en puertos, vías navegables y accesos urbanos a la ciudad de Buenos Aires), grandes fracasos (como en la privatización de la línea aérea) y resultados intermedios, con facetas positivas y negativas (como en las carreteras, los ferrocarriles y los aeropuertos). Un aspecto a destacar es que la recesión y las restricciones fiscales de fines del siglo XX tuvieron

un fuerte impacto negativo en el sector, obstaculizando la inversión, tanto pública como privada y produciendo una contracción en la demanda en todos sus servicios. Estas tendencias se agudizaron con la crisis de 2001/2002, que dislocó los marcos normativos de las concesiones y licencias a través del congelamiento de tarifas y la concentración de la inversión en el sector público.

Luego de la crisis, y especialmente con el advenimiento del nuevo gobierno constitucional en el 2003, el sector transporte inició una nueva etapa, con características diversas. Como contexto general, se produjo una fuerte recuperación de demanda, a partir de las altas tasas de crecimiento y de la mejora del poder adquisitivo, lo cual incrementó la generación de cargas y la necesidad de viajes. Este aspecto también posicionó favorablemente a actores sindicales (en general y del sector), con los cuales el gobierno celebró un importante acuerdo de gobernabilidad para la etapa que se iniciaba. Con respecto a las políticas a adoptar, la etapa que se inicia en 2003 difiere de la anterior en que no hay sólo una orientación estratégica para el sector (como lo eran la privatización o la desregulación), sino que se toman decisiones de manera específica, por cada sector y en la medida en que se van produciendo los problemas. Para un gran abanico de servicios, no hubo cambios significativos: puertos, navegabilidad, concesiones viales y algunas ferroviarias, transporte automotor interurbano, entre otros. Para otro grupo, especialmente el transporte urbano del AMBA y el transporte aerocomercial, los cambios hasta 2012 fueron más profundos, con la nacionalización de empresas (AA) y la introducción de los subsidios a las tarifas como ejemplos de una nueva institucionalidad. Los subsidios, si bien fueron una respuesta adecuada para sostener la demanda y el poder adquisitivo de los usuarios, al expandirse exponencialmente, derivaron en un instrumento que distorsionó los parámetros de prestación de los servicios y de negociación salarial. Durante el período 2003-2012 creció la inversión pública sobre todo para la infraestructura vial, pero continuó la degradación de otras infraestructuras, como la ferroviaria, la cual, sumada a la degradación institucional de las concesiones en el sector, explican sistémicamente la tragedia de la Estación de Once en

febrero de 2012. En los meses siguientes se abre una nueva etapa, donde el sector ferroviario metropolitano pasa a ser el protagonista, y donde las inversiones buscan recuperar años de degradación acumulada. El cambio de gobierno en 2015 aún no ofrece demasiados indicios, salvo la decisión de disminuir el impacto presupuestario de los subsidios y la preocupante decisión de acumular inversiones viales y ferroviarias en el AMBA.

Una mirada general a estos cien años en materia de gestión del transporte, muestran a un sector que no ha sido la excepción en el campo de las políticas públicas, signadas por orientaciones cambiantes, vaivenes estratégicos y operativos, y una inversión pública con largas discontinuidades. De manera más específica, estos últimos 30 años han sido testigos de una gradual tendencia a la desarticulación de la planificación pública y de la capacidad estatal para orientar y darle coherencia a la trama de servicios. Esto se da en un momento en donde es cada vez más importante la organización y la coordinación de los servicios de transporte en integración con otras finalidades relevantes del desarrollo nacional: la inclusión social, el consumo y la eficiencia energética (el sector es responsable del 15% de la energía y de un 30% de los combustibles que se consumen), la sostenibilidad ambiental de los servicios (y la contribución a la metas de cambio climático) y el apoyo a las tramas productivas y a los requerimientos de un poblamiento sustentable.