

INFRAESTRUCTURA DE LOS TRANSPORTES

*Trabajo realizado por el Dr. David Gregorio Rosman
de la Cátedra de Política Económica Argentina
a cargo del Dr. Manuel Horacio Aranzovich.*

Entre las prioridades a considerar para la elaboración de una política económica de desarrollo se incluye, de un modo recurrente, la provisión de una adecuada infraestructura de transportes y comunicaciones.

Ello obedece a diversas razones, pero en particular es dable destacar que el Sector Transporte, además de salvar las brechas geográficas e integrar la función productiva de un país, participa en la generación y transformación de riquezas de la actividad económica y tiene una incidencia directa en la formación del precio final de los bienes y servicios.

En la Argentina, el análisis de dicho sector debe necesariamente basarse sobre datos que informen sobre las tendencias actuales y futuras de la distribución geográfica de la población y la actividad económica, como así también sobre el nivel y la composición de la producción nacional.

En este orden de ideas debemos recordar que en 1962, el Informe Principal del Plan de Largo Alcance (denominado Plan Larkin) hacía referencias al elevado nivel de concentración de la población y de los recursos económicos dentro de una zona relativamente pequeña del país. El estudio afirmaba que las provincias de Buenos Aires —incluyendo la Capital Federal—, Santa Fe y Córdoba, que representaban solamente el 15 % de la superficie total, contenían las dos terceras partes de la población y del stock ganadero y producían más del 85% de los cereales.

Pero además de la concentración de la producción agrícola y ganadera en estas tres provincias, en la franja que se extiende desde La Plata hasta la ciudad de Santa Fe sobre la orilla oeste del Río Paraná, se localizaba —a tenor de la evaluación efectuada— la mayor parte de la producción del país.

Un índice de la concentración industrial era el consumo de energía eléctrica. Las provincias de Buenos Aires y Santa Fe llegaron a absorber, en 1959, el 83 % del consumo de energía eléctrica del país, y si se agregaba el consumo de Córdoba, la cifra se elevaba al 90 %.

Estas tres provincias, en forma exclusiva, originaban aproximadamente el 50 % y recibían alrededor del 70 % del total de tráfico de cargas ferroviario.

Transcurrieron dieciséis años desde que el Grupo de Planeamiento de los Transportes realizara tal descripción hasta llegar a 1978, oportunidad en que la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas dejó establecido que nuestro país se caracteriza por un grado muy alto de concentración económica y poblacional en y alrededor de

Buenos Aires y un alto nivel de especialización de la producción entre las distintas regiones geográficas del mismo.

Dentro de un radio de 600 km. de Buenos Aires vivían —conforme a los datos aportados— el 70 % de los 26 millones de habitantes del país y la región generaba casi el 85 % del producto bruto nacional.

Con prescindencia de advertir en ambos análisis una coincidencia de enfoques derivada de la escasa evolución del sector en estudio, interesa subrayar que el Sistema de Transportes reflejaba —y lo refleja en la actualidad— estas pautas espaciales de desarrollo.

El informe elaborado por el Organismo de Estado indicaba que la mayor parte de la carga generada por la economía consistía en productos agropecuarios y otros productos sin elaborar transportados hacia el río Paraná inferior y la costa atlántica alrededor de Buenos Aires, y en maquinarias y otros insumos para la producción, vehículos y bienes manufacturados de consumo trasladados en la dirección opuesta. Acoemos que estos últimos eran cuantitativamente poco significativos con relación a los productos enunciados en primer término.

El corredor La Plata - Buenos Aires - Rosario - Santa Fe - Córdoba generaba, en 1978, la principal demanda de tráfico entre ciudades.

II) ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRANSPORTE TERRESTRE

1.1. El Ferrocarril

La aparición del ferrocarril coincide con la transformación argentina, ese proceso de modernización y expansión económica —ocurrido a mediados del siglo pasado— que posibilita la incorporación de nuestro país al mercado mundial como productor de materias primas y alimentos.

Empero, este proceso se desarrolló en la región litoral (Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y el sur de Córdoba) que tanto por sus condiciones naturales como por el tipo de explotación económica que se practicaba, podía adaptarse a las nuevas condiciones de producción.

Este crecimiento —característico de un país agro-importador— inducido por los centros industriales, que influyeron no sólo por la demanda de alimentos sino también por el aporte de los capitales y de la mano de obra que pobló la llanura litoral, configura el cuadro en el cual se inserta nuestra red ferroviaria.

El resto del país, el Interior, no vivió idénticas transformaciones. Ni los capitales ni la inmigración llegaron a esas regiones, cuyas características naturales e históricas hacían casi imposible su modernización.

Cuando se inicia la etapa de la organización nacional (1852-1880), el sistema de transportes interno no se diferenciaba sustancialmente del heredado de la Colonia. Su base era la carreta, que recorría el largo camino que unía a Buenos Aires con Salta.

Todas las ciudades del interior, con excepción de San Juan y Jujuy, eran accesibles por carretas y el sistema se completaba con la navegación fluvial por el Paraná y el Uruguay, que desde 1830 posibilitó el auge de la ganadería litoral.

Pese a ello, la lentitud de la marcha y la poca capacidad de carga de las carretas, encarecían los fletes perjudicando a las zonas más alejadas.

El hecho de las distancias y la limitación del transporte en su velocidad y volúmenes por la tracción a sangre, imponían su ritmo a los contactos sociales y económicos.

Además, el transporte era caro no sólo por sus deficiencias técnicas sino porque aseguraba altas ganancias a los propios transportistas. Y ello debido a que con la expansión del mercado consumidor porteño, gran parte de la producción del interior debía terminar en aquél.

El extenso viaje y el tiempo de descarga y carga de los retornos significaba un largo período durante el cual el comerciante de Buenos Aires cobraba comisiones de almacenaje, estacionamiento así como las comisiones de venta propiamente dichas.

A estos gastos de intermediación se agregaban los de los intereses por el capital en giro con que operaban los comerciantes del interior, ya que como consecuencia de la falta crónica del monetario en esa región, el metálico era adelantado por el propio comerciante de Buenos Aires.

El ciclo completo del traslado de productos del interior a Buenos Aires y retorno de mercaderías europeas demandaba de tres a cuatro meses, durante los cuales el comerciante del interior debía pagar intereses por el dinero recibido en préstamo y afrontar los riesgos de la empresa.

En otras palabras, el comerciante del interior era deudor del de Buenos Aires y no podía capitalizarse nunca.

Paradójicamente, cuanto mayor era la producción regional ubicada en Buenos Aires, más estrecha era esta dependencia.

La situación descripta se alteró profundamente con la instalación de los ferrocarriles.

En otras latitudes se había experimentado que el progreso de la técnica, merced a la máquina a vapor, acortaba las distancias y esa innovación transformadora, aunque décadas después, es receptada por nuestro país.

Superada la división entre la Confederación y Buenos Aires (1862), el gobierno nacional retomó las negociaciones iniciadas en Paraná para construir una línea férrea que uniera Rosario con la ciudad de Córdoba.

A diferencia de la línea del Oeste, construida sobre zonas ya pobladas y en producción, el nuevo ferrocarril no ofrecía inmediatas perspectivas de beneficio; su trayecto a través de regiones deshabitadas sólo permitía esperar ganancias luego de producirse la vinculación de los puntos extremos.

Esta circunstancia, que requería una elevada inversión inicial a un plazo relativamente prolongado determinó a las autoridades a buscar el aporte de capitales ingleses, quienes —al parecer— eran los únicos capaces de afrontar una obra de esta magnitud.

Sin embargo, otras corrientes de opinión no compartían este criterio, sosteniendo que el capital nacional estaba en condiciones de asumir la tarea, en tanto el Estado le prestara el apoyo que había otorgado a los inversores extranjeros; el ferrocarril del Oeste era una muestra de ello.

El contrato se suscribió en 1863 y se hizo cargo de la construcción una empresa privada de capitales británicos.

El grado de interés por llevar a cabo la obra justificó, para sus promotores, la concesión de tierras a la compañía ferroviaria y le aseguró un porcentaje de ganancia. Tal acuerdo, que despertaría agudas críticas en épocas posteriores, no fue objetado en su momento, y tanto el Gobierno, que suscribió acciones por un total de 200.000 pesos fuertes, como el comercio de Rosario y el propio Urquiza participaron en la financiación.

El ferrocarril llega a Córdoba en 1870 y su avance trae aparejado el poblamiento y la expansión agrícola del sur de Santa Fe y Córdoba, creando un mercado adicional a lo largo de su trayecto.

Pese su importancia como elemento transformador se concreta cuando la ciudad mediterránea quedó vinculada con el puerto de Rosario, dado que al reorientar la corriente comercial hacia el Atlántico, consolida la unificación económica del Interior en general, y particularmente de las provincias centrales con el litoral.

Otros aspectos evidencian la gravitación del Ferrocarril Central Argentino sobre la región: se valorizan las tierras que atraviesa, se fundan y crecen núcleos urbanos, se acelera el movimiento colonizador —en el que participa la compañía en su carácter de empresaria de las extensiones recibidas por contrato—, se expanden finalmente las áreas sembradas.

Concluida esta etapa, el Estado continuó directamente la construcción de vías en dirección a Cuyo y Tucumán, financiando las obras mediante la contratación de empréstitos con el extranjero.

Como en el caso de Córdoba, la llegada del riel consolidó la economía de los puntos conectados y de sus áreas de influencia con la región del Litoral; así la expansión vitivinícola en Cuyo y el afianzamiento de la industria azucarera en Tucumán se aceleran a partir del tendido ferroviario.

Sin embargo, junto a esta diagramación lineal y de largo alcance, las líneas semejarán un inmenso abanico de hierro que, desde el puerto, se abrirá hacia el norte, el oeste y el sur para dar salida a la producción agropecuaria y facilitar el traslado de pasajeros.

Simultáneamente, la salida de materias primas era acompañada por el ingreso de productos manufacturados de procedencia europea, en particular, ingleses. Desde otro ángulo, el desarrollo del ferrocarril aceleró el acercamiento de la gran industria europea al interior del país.

Las décadas siguientes mostrarán la constante y progresiva evolución de este medio, sin que se altere en lo sustancial el afianzamiento de un modelo agro-importador que sintetiza la economía y la política del país.

El siguiente resumen refleja la evolución de los ferrocarriles de jurisdicción nacional, por decenios, advirtiéndose que el período de 1900 a 1910 fue el de mayor construcción:

Año	Kilómetros de línea	
	En explotación	Aumento
1860	39	—
1870	732	693
1880	2.516	1.784
1890	9.432	6.916
1900	16.563	7.131
1910	27.993	11.430
1920	33.884	5.891
1930	38.122	4.238
1940	41.283	3.161
1950	42.865	1.582
1960	43.923	1.058

No obstante la magnitud de las cifras, que podrían inducir a un planteamiento erróneo en orden a la extensión que alcanzara el sistema ferroviario, corresponde señalar que la evaluación realizada por el "Plan de Largo Alcance" advirtió que tres provincias y la Capital Federal, que comprenden el 22 % de la superficie total de nuestro país e incluyen el 66,5 % de la población, estaban servidas por el 56,2 % de la extensión total de las líneas férreas.

En su mayoría, los ferrocarriles argentinos estuvieron en manos de compañías privadas durante 90 años, desde la inauguración de la primera línea en 1857 hasta que fueron técnicamente nacionalizados en 1946. En rigor, las empresas británicas continuaron administrando sus líneas por cuenta del Gobierno Argentino hasta el mes de Marzo de 1948, dado que el acuerdo básico para la compra de los ferrocarriles se firmó recién el 13 de Febrero de 1947.

La mayor parte del sistema fue construida por capitales británicos y una menor cantidad fue financiada con capitales franceses. El Gobierno no ejerció control alguno sobre la explotación de los ferrocarriles hasta 1872, época en que se sancionó la primera "Ley de Ferrocarriles" en la que se disponía, de modo primordial, la fiscalización de la contabilidad de éstos. La construcción de nuevas líneas debía estar sujeta a la reglamentación de la Dirección de Ingeniería.

Por la Ley de Ferrocarriles sancionada en 1891 se creó la Dirección Nacional de Ferrocarriles, encargada de los aspectos de explotación y de los diversos problemas jurídicos y administrativos planteados por los ferrocarriles privados. Posteriormente, en 1907 se sancionó la Ley Mitre, en la que se definían las responsabilidades y privilegios de las empresas.

Sin embargo, no todos los ferrocarriles argentinos eran de propiedad privada durante ese período, ya que, paralelamente, se estaba desarrollando un sistema ferroviario, de propiedad de los gobiernos nacional y provinciales, principalmente para servir a las zonas escasamente pobladas y subdesarrolladas con poca densidad de tráfico y cuyo progreso, por lo tanto, no ofrecía suficiente atractivo a las empresas privadas.

En la época en que se nacionalizaron todos los ferrocarriles, las líneas estatales se habían extendido, ya por construcción o por transferencias de tramos, hasta alcanzar aproximadamente 13.600 kilómetros, o sea, alrededor del 32 % del total de la red ferroviaria del país.

Una rápida evaluación de los resultados obtenidos con esta última medida, a partir de consultar las tendencias del tráfico y los ingresos desde 1946 hasta la época de elaboración del Plan de Largo Alcance, indica que los mismos han sido poco satisfactorios.

El tonelaje total de carga productiva transportada declinó desde 35,4 millones de toneladas en 1946 a 25,9 millones de toneladas en 1960, o sea más del 25 %.

Debido a un aumento en el recorrido medio, las toneladas-kilómetro se mantuvieron relativamente constantes y el total para 1960 fue casi igual al de 1946. Ello se explica por una mayor pérdida del tráfico de carga de corta distancia debido a la competencia del de las carreteras; en cambio, en el lapso considerado el tráfico de pasajeros aumentó sustancialmente -46,7 %- atribuible este hecho al incremento de pasajeros suburbanos que representaba casi el 90 % del total.

Otro tanto puede afirmarse respecto a los déficits. Durante los últimos 10 años de explotación privada, desde 1937 hasta fines de 1946, los ingresos aumentaron 51 % y los egresos 73 %, habiendo declinado el superávit en un 16 %.

Desde 1947 hasta 1960, los ingresos aumentaron 18,5 veces mientras que los egresos aumentaron 26 veces, convirtiéndose los anteriores superávit en déficit en cada uno de los años subsiguientes.

En las décadas siguientes el déficit siguió una curva exponencial, acelerándose bruscamente hacia 1975, y en 1976 consumía la cuarta parte de los aportes que el Tesoro debía efectuar, es decir, era responsable por la cuarta parte del déficit del presupuesto nacional.

Nacido en el siglo pasado, el sistema ferroviario se mantuvo anquilosado, con muy poca dosis de incorporación de tecnología moderna y, lejos de avizorar y acompañar las transformaciones que nuestra estructura productiva requiere, permaneció de espaldas a los requerimientos de la actividad económica.

1.2. El Autotransporte. Su Regulación.

El transporte por carretera cuenta con regulación legal a partir de la sanción de la Ley 12.346, del 16 de Enero de 1937 y del Decreto Reglamentario N° 27.911, dictado el 17 de abril de 1939, instrumentos legales de muy escasa difusión pese a regir en la actualidad el transporte interurbano de pasajeros y cargas.

La referida ley creó la Comisión Nacional de Coordinación de los Transportes, previendo en la misma la representación de la Dirección Nacional de Vialidad, Ferrocarriles del Estado, Prefectura General de Puertos y, obviamente, de las empresas del transporte automotor.

Con posterioridad esta Comisión fue sustituida por el Ministerio de Transporte, Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas, conforme a la denominación que se suministraba al Organismo oficial en tanto variaban las respectivas leyes de Ministerios.

El Reglamento General define con precisión el servicio público sujeto a la Ley 12.346. Se considera tal todo transporte de pasajeros o cargas (incluyéndose además los equipajes, encomiendas, mercaderías o haciendas) en o entre las provincias, o entre éstas y la Capital Federal, prestado a terceros contra retribución y mediante el uso de vehículos automóviles con cualquier forma de propulsión mecánica y/o acoplados a ellos.

El citado texto legal, con fundamento en la Constitución Nacional, faculta al Estado Nacional para efectuar la regulación y fiscalización de los tráficos de vinculación entre la Capital Federal y las provincias y los de éstas entre sí.

Las leyes provinciales sobre la materia determinan, en general, las facultades locales, respetando las autonomías de los municipios, de tal manera que solamente quedan sometidos a la autoridad provincial los tráficos entre ciudades comprendidas en el territorio de la provincia.

Otro aspecto a considerar es que por Decretos-Leyes Nos. 20.820, del 3 de Agosto de 1944 y 12.879, del 13 de Junio de 1945, se declararon comprendidos en las disposiciones de la Ley 12.346 los servicios públicos de transporte automotor por caminos —tanto de pasajeros como de cargas— que se realicen entre la Nación y el exterior, aún cuando se presten con un solo vehículo.

Posteriormente, entre Argentina, Brasil y Uruguay se suscribió un convenio tripartito, normativo del transporte terrestre internacional entre los tres países, al que luego adhirieron Paraguay y Chile. Dicho convenio fue ratificado en el orden interno por la Ley 17.280.

En lo relativo al tráfico entre la Argentina y Brasil, en una reunión conjunta entre representantes de ambos países se resolvió ordenar los tráficos de cargas que hasta ese momento se venían desarrollando incontroladamente, dictándose en tal sentido en el ámbito nacional la Disposición N° 704, del 15 de Junio de 1970, por la Dirección Nacional de Transportes Terrestres.

Como dato complementario señalo que no obstante las prescripciones del artículo 67, inc. 12 de la Constitución Nacional, la ley no incluyó en la jurisdicción nacional el transporte a puertos. Si bien en la discusión parlamentaria se solicitó dicha inclusión, el pedido no prosperó en razón de los argumentos de orden práctico esgrimidos en la Comisión respectiva de la Cámara de Diputados.

Entrando en el análisis de las disposiciones principales del Decreto Reglamentario se advierte que la Comisión (actualmente Ministerio de Obras y Servicios Públicos, a través de sus organismos especiales: Subsecretaría de Transporte, Dirección Nacional de Transportes Terrestres) es la autoridad de aplicación de la Ley 12.346 y, en tal carácter, se pronuncia sobre las solicitudes de permiso para los servicios de transporte automotor por caminos.

Entre las facultades atribuidas originariamente se encontraba también la de dictaminar sobre los pedidos de concesión de líneas férreas, fluviales o aéreas que se presentaran al Congreso, Poder Ejecutivo y otras autoridades.

El dictado de los reglamentos específicos que rijan la explotación de los servicios, la aprobación de recorridos y sus alteraciones, la reglamentación de las horas de trabajo del personal vinculado, la confección de estadísticas, eran —entre otras— las atribuciones de que gozaba dicha Comisión, transferidas luego a los organismos citados.

La prestación del servicio se efectúa conforme a los términos del permiso otorgado para ello, cuyo plazo inicial es de cinco años, renovables por idénticos periodos.

En cuanto a las condiciones intrínsecas de la tarifa se establece que las mismas deberán cubrir los gastos de explotación y procurar obtener un interés adecuado sobre el capital invertido. Los gastos de explotación, por su parte, incluirán los recursos necesarios para los fondos de reservas, renovaciones y el servicio de las obligaciones financieras.

Aprobadas por la autoridad de aplicación, las tarifas constituyen —a la luz de las normas en examen— el único precio del transporte.

Apoyándose en tales disposiciones, en la actualidad, las tarifas para los servicios públicos de transporte automotor de pasajeros se establecen periódicamente para el conjunto de las empresas de jurisdicción nacional, mediante la aprobación de cuadros tarifarios por secciones para las empresas de transporte urbano y suburbano y de bases tarifarias, por pasajero-km., para las empresas de transporte interurbano; tales bases contemplan el tipo de camino utilizado y las características del tráfico servido, así como también los servicios de tipo especial (turismo, temporada, diferenciales).

Por su parte, las tarifas para el transporte de cargas no se aprueban oficialmente, con excepción de las correspondientes al tráfico de redespacho de hacienda en pie desde los mercados de comercialización, y de las tarifas de estadía para el transporte de cereales.

Hace algunos años se aprobaban también oficialmente tarifas para el transporte de cereales desde chacra o galpón a puertos y mercados de comercialización; de vinos a granel y envasados desde la zona de Cuyo; de cemento, cal y piedra de construcción desde Olavarría, de reparto de vinos envasados en la Capital Federal y zonas conurbanas y de cargas generales en la Capital Federal y zona conurbana.

Las tarifas para el transporte de cereales, vino y cemento, cal y piedras de construcción, integraban sistemas especiales de regulación instituidas para esos tráficós; cuando esas regulaciones especiales cesaron, dejaron también de actualizarse las tarifas respectivas.

Corresponde concluir la breve reseña de los aspectos normativos de este medio de transporte, señalando que la prestación del servicio se encuentra a cargo de empresas

privadas, aún cuando sujetas al control de la autoridad respectiva, nacional o provincial.

1.3. *Gravitación del Autotransporte dentro del sistema.*

Desde otro enfoque corresponde destacar que el autotransporte, por su eficiencia en términos de costos y calidad de los servicios, aumentó su participación en el total de viajes que se realizan, tanto dentro del ámbito nacional como a los países limítrofes.

Resulta ilustrativo señalar que aproximadamente el 85 % del transporte de pasajeros utiliza el automotor, registrándose un fenómeno semejante respecto al volumen de la carga si la comparamos, porcentualmente, con la carga total.

Pero la importancia alcanzada por este medio contrasta con las distorsiones que se presentan derivadas de la competencia entre los servicios de las distintas jurisdicciones, agudizada a su vez por la extensión de los territorios provinciales y la espaciada localización de los centros generadores de tráfico.

La concurrencia de jurisdicciones no ha encontrado en nuestros días un mecanismo idóneo que las hiciera compatibles con los requerimientos de este servicio público, que debe satisfacer las necesidades de los habitantes cualquiera sea su localización. Las características espaciales de nuestro país, con sus seriales desequilibrios provinciales y regionales, agravaron el cuadro de situación.

La fuerte competencia existente en el medio automotor entre empresas de distintas jurisdicciones en tramos que, si bien son parte de los recorridos de las permisionarias nacionales resultan importantes dentro del territorio de algunas provincias, ha provocado serias desventajas.

A tales anomalías se agrega la competencia con el ferrocarril, dificultándose la racionalización de los servicios ferroviarios pues son exiguas las posibilidades de efectuar una adecuada coordinación en los territorios provinciales.

Contribuyó también a acentuar la mestada competencia la circunstancia de que la autoridad nacional haya sido poco efectiva en detectar las necesidades de transporte en los distintos puntos del país y haya adoptado decisiones sin participación de las autoridades provinciales.

Esta consideración adquiere relevancia debido a la significación que tienen los tráficos interprovinciales para la red de servicios de jurisdicción nacional.

El establecimiento de servicios de jurisdicción nacional en forma no coordinada con las autoridades provinciales, sobre los itinerarios servidos por empresas locales, incidió e incide negativamente sobre su equilibrio económico-financiero, y por ende sobre los subsistemas que ellas integran.

El autotransporte público de pasajeros requiere minimizar las desventajas que genera a la comunidad y para ello que la planificación, coordinación, regulación y fiscalización se efectúen con criterios de jurisdicción única.

De no ser así el medio limitaría el proceso de desarrollo nacional, pues la comunidad asignaría recursos a un subsistema que para su sobredimensionamiento no maximiza su productividad.

II) EL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPORTE

Constituye un dato cierto y verificable el hecho de que los distintos subsistemas que conforman el transporte nacional han surgido independientemente, en una forma

anárquica y la falta de adaptación a los avances de la técnica derivó en una situación de lógica ineficiencia.

Hasta ahora, el transporte ferroviario, el automotor, el transporte fluvial y marítimo y aún el aéreo, se han desarrollado en forma autónoma respondiendo a necesidades y requerimientos sectoriales o regionales del momento, pero pocas veces en forma coordinada, de manera que el conjunto pudiera funcionar como un verdadero sistema.

La competencia antes referida, la existente entre los diversos medios y la ausencia de complementación, aparejaron consecuencias graves para la economía nacional.

Partiendo de esta compleja realidad, el 13 de julio de 1977 el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N° 2044/77, en virtud del cual se pone en marcha el Estudio para la Formulación del Plan Nacional de Transporte.

Las premisas que informaron el contenido del trascendente acto administrativo, evidencian la importancia que reviste el sistema globalmente examinado.

Así se sostuvo en sus considerandos que la existencia de un sistema de transporte coordinado y eficiente es el requisito básico para alcanzar metas importantes de desarrollo e integración nacional.

Se advirtió que la carencia de una efectiva coordinación entre los distintos componentes del sistema es la causa del deficiente aprovechamiento de los recursos disponibles; así como también que las diferencias pronunciadas en los niveles de eficiencia con que los diversos medios cumplen su cometido determinan que unos atiendan la demanda que tecnológicamente otros están mejor capacitados para satisfacer, con negativa incidencia en los costos de transporte y por ende en la economía en su conjunto.

Quedó establecido, pues, que el mejoramiento del sistema requiere la inversión de recursos con una óptima utilización, conceptuándose imprescindible abondar en el análisis de los beneficios y costos económicos y sociales derivados de cada una de las soluciones posibles.

En su parte dispositiva, se encomienda a la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas -Subsecretaría de Transporte- la realización del Estudio para la Formulación del Plan Nacional de Transporte, constituyéndose también un Comité de Coordinación.

El estudio se trazó objetivos, siendo los fundamentales lo que a continuación se enuncian:

- Proponer una estrategia nacional y un conjunto de políticas sectoriales para posibilitar el desarrollo, operación, mantenimiento y administración del Sistema Nacional de Transporte.

- Preparar un plan que se inscriba dentro de la estrategia nacional propuesta, describiendo el uso futuro del sistema, la interrelación e importancia relativa entre sus componentes y una serie de cursos de acción dirigidos a mejorar el sistema en forma progresiva y coordinada.

- Formular un programa de inversiones para el sector.

- Fortalecer el proceso de planeamiento del Sistema Nacional de Transporte dándole un carácter permanente y coordinado.

Por su parte, la cumplimentación de los mismos debía tener en cuenta:

- el impacto de las propuestas sobre la economía nacional.

- los objetivos en materia de desarrollo, defensa y seguridad nacional.
- el ordenamiento del territorio nacional.
- la eficiencia dentro del sector transporte.
- la estimación y distribución de la demanda de transporte.
- la estimación de los recursos disponibles y las limitaciones que imponen tanto los recursos materiales como financieros.
- la integración con países limítrofes, y
- el desarrollo del comercio exterior.

El estudio debía comprender todo el país y todos los medios de transporte, como así también la interrelación entre los mismos. Excedería el ámbito geográfico en la medida necesaria para coordinar el Sistema de Transporte Nacional con el de otros países.

El diagnóstico a realizar tomaría en cuenta aspectos técnicos, operativos, económicos, financieros, institucionales, legales y reglamentarios.

Se previó también la formulación del Plan de Corto Plazo (1978-1979), del Plan Quinquenal (1980-1984) y de un Plan Decenal (1985-1994) indicativo de inversiones.

II.1. Evaluación de lo actuado hasta el presente.

La etapa actual de los estudios evidencia una sostenida decisión de las autoridades de insertar el planeamiento del transporte como una realidad tangible. El plan de corto plazo editado en 1980-completa un tríptico con los elaborados en 1978 y 1979, aún cuando el cronograma inicialmente previsto haya encontrado dificultades difíciles de eludir.

El último volumen, de los hasta ahora publicados por la Dirección Nacional de Planeamiento del Transporte, destaca que "... el objetivo de los planes de corto plazo es ir planeando en programas anuales las distintas políticas que, más allá de que puedan o no constituirse en las recomendadas para el mediano y largo plazo tienden a mejorar la eficiencia y la gestión de los diversos modos, adecuándose a los lineamientos de las políticas globales" (Conf. Plan de Corto Plazo-Programa del Sector Transporte 1980).

El Objetivo General, delimitado en dicho Plan consiste en desarrollar un Sistema Nacional de Transporte que integre, coordine y oriente los distintos medios y modos de transporte y la acción de las empresas y organismos que en él intervienen, a fin de proporcionar la oferta de servicios que en satisfacción de las exigencias de la seguridad nacional y del bienestar del pueblo, promueva el desarrollo armónico del país acrecentando la unidad nacional, de acuerdo a las bases políticas proporcionadas por el Gobierno de la Nación.

II.2. Ubicación del Sector Transporte en la Economía Nacional.

Con fundamento en los programas de corto plazo elaborados hasta el presente y de la consulta de la información suministrada por los organismos especializados, es dable afirmar que el sector transporte, almacenaje y comunicaciones ocupa un importante lugar en la economía nacional.

En términos de su contribución al producto bruto interno (P.B.I.) ocupa el quinto lugar entre los nueve sectores en que se divide la generación del mismo. Su participación en 1980 fue de 10,9 % del PBI (1) a costo de factores, y del 8,8 % si se considera el subsector transporte exclusivamente.

Tomando en consideración los últimos diez años, la actividad del sector se comporta de manera similar a la economía en su conjunto, manteniendo su participación en alrededor del 11 %.

El valor agregado generado por el transporte alcanzó, en 1980, a 8.750 millones de pesos de 1970, equivalentes a 22 billones de pesos de junio de 1980, cifra elocuente en orden a su importancia.

A su vez, las empresas públicas del sector transporte son las principales empleadoras de mano de obra entre las empresas del sector público. En 1980 emplearon 119.800 agentes, lo cual representa un 38 % del total del empleo de aquellas empresas y más de la décima parte (11,3 %) de la población económicamente activa.

La inversión en equipo de transporte en 1980 —que representa más de un décimo de la Inversión Bruta Fija— sufrió una caída del 7,2 % respecto de 1979, totalizando 7 billones de Junio de 1980.

Por su parte, los consumos energéticos del sector, según estimaciones de la Dirección Nacional de Planeamiento de Transporte para 1980, representan alrededor de 9600 millones de toneladas equivalentes de petróleo, una cuarta parte del consumo nacional total.

Con lo expuesto es fácil inferir que el transporte es un elemento esencial en el proceso productivo y en la exportación de los productos nacionales.

La eficiencia de todo el aparato de producción de la economía nacional es influenciado, en mayor o menor medida, por la eficiencia del sector transporte. Los análisis realizados sobre los costos totales de producción de diversos productos industriales, demuestran que los costos de transporte representan más del 20 % del total, mientras que en la producción de granos para exportación, el costo de transporte hasta el puerto, junto con los costos de almacenamiento y manipuleo pueden alcanzar hasta el 50 % del costo de producción de los granos, en campo.

En cuanto a los costos de transporte de pasajeros son tan importantes como los de cargas. En promedio, cada individuo realiza 19 viajes interurbanos por año, con una distancia promedio de alrededor de 126 km., y a un costo total superior a los 150.000 pesos de Junio de 1979, es decir, algo más de 100 USU per cápita.

Señalamos que, cualquiera sea el parámetro de medida utilizado, el comportamiento eficiente del sector transporte y su buena estructuración, son importantes no sólo para los viajes personales de una ciudad a otra, la exportación de los productos agrícolas, la exportación de manufacturas en condiciones de competitividad, sino también para lograr que no incida negativamente en las finanzas públicas y no desalente el desarrollo económico del país.

II.3. *Transporte y Energía.*

Según los estudios realizados, que cristalizaron el Programa del Sector Transporte-1980, tres razones determinan que el uso de recursos energéticos por el Sector merezca particular atención.

(1) Los resultados de este acápite corresponden a la nueva metodología desarrollada por el BCRA a precios de 1970, en lugar de la utilizada en los Planes, que emplea precios de 1960.

En primer lugar, él es luego del Sector Industria el segundo gran demandante de energía. Consultando la evolución histórica del consumo anual de energía por sectores, la utilizada por el Sector Transporte —incluidos en él los tractores agrícolas— representó durante el período 1960-1977, entre el 26 % y el 31 % del consumo energético total del país. Puede apreciarse, además, que en el año 1977 el consumo del Sector Transporte y Tracción Agromotriz ascendió a casi 10.000.000 de Toneladas Equivalentes de Petróleo (T.E.P.). El crecimiento anual acumulativo, en el período 1960-77, fue de 3,85 %.

La segunda razón está dada por el tipo de recurso energético que utiliza el sector, siendo el petróleo —prácticamente— la fuente única de la energía que insumen los transportes.

En efecto, el Sector Transporte y Tracción Agromotriz basó, en 1975, 99,1 % del consumo en los derivados del petróleo y su consumo constituyó en el mismo año 42,4 % de la demanda energética total de petróleo y derivados. Cabe computar asimismo que los transportes realizan un uso no energético de derivados del petróleo relativamente importante.

Una tercera razón para prestar atención al consumo energético del Sector radica en las peculiares posibilidades que ofrece para la conservación de la energía, es decir, para corregir y optimizar su utilización de recursos energéticos y reducir los requerimientos de energía por unidad de tráfico, ello sin afectar la eficiencia del sistema de transporte.

Interesa también destacar que los consumos energéticos de los distintos tipos de tráficos por medio de transporte, se distribuyó —para 1977— de la siguiente manera:

- el transporte de pasajeros consumió 4,9 millones de TEP, que representaron 56 % del total de la energía utilizada por el Sector, correspondiendo 23 % al tráfico interurbano y 33 % al urbano.

- el transporte de cargas consumió el restante 44 % —3,8 millones de TEP— casi en su totalidad en tráficos interurbanos.

- El transporte interurbano insumió durante 1977, 5,6 millones de TEP, 65% de la energía demandada por el Sector, mientras que los transportes urbanos consumieron el 35 % restante: 3 millones de TEP.

En 1980 el consumo energético del sector transporte alcanzó una participación relativa del 31 % con respecto a la demanda energética total del país, con lo cual superó a la correspondiente a la industria, minería y construcciones, y representó el 51 % de la demanda total de derivados petrolíferos.

Proyecciones estimativas efectuadas sobre el particular para el período 1980-2000, con la tasa de crecimiento correspondiente al período 1960-77, arrojan un consumo anual (en el 2000) de 20,489 millones de TEP, en tanto que el consumo total del sector, en dicho período, sería de 293 millones de TEP, es decir, cerca del 85 % de las reservas de petróleo actuales.

Sin embargo, las posibilidades que ofrece el Sector en materia de conservación de energía permiten reducir significativamente el ritmo de crecimiento de sus requerimientos energéticos futuros.

La reducción del consumo por unidad de tráfico puede obtenerse, entre otras formas, modificando la división de los tráficos entre los distintos medios, disminuyendo las intensidades energéticas a través de innovaciones tecnológicas, o de mejoras en la operación, aumento de los coeficientes de ocupación o carga media.

También puede corregirse la estructura del consumo mediante la sustitución de combustibles, y tenderse a la utilización de la hidroelectricidad y los recursos reno-

vables, con lo cual el Sector reducirá su presión sobre la demanda de derivados de petróleo.

Una meta modesta planteada para el Sector, cual sería la de reducir su consumo energético en 15 % de aquí a cinco años, determinaría en 1985 un ahorro de 1,7 millones de toneladas equivalentes de petróleo.

II.4. *Eficiencia del Transporte Automotor y del Transporte Ferroviario.*

La eficiencia es el primer elemento básico del Plan y está directamente vinculada a los niveles de inversión.

Veamos, pues, los niveles de eficiencia constatados para los distintos medios terrestres:

- *Transporte Automotor de Cargas.*

Este medio transporta algo más del 50 % de las toneladas-km. de tráfico interurbano y genera fletes por un monto superior a los 2.000 millones de dólares anuales.

El tipo de vehículo más comúnmente utilizado en el transporte interurbano de cargas es la combinación de camión y acoplado, que logra una participación del 52 % del tránsito de vehículos de cargas en rutas interurbanas. Los camiones solos representan un 25 % y las combinaciones semirremolque un 23 % del total del tránsito de carga.

Comparativamente con otros países se advierte la reducida participación en el tránsito de los semirremolques, ya que ellos ofrecen ventajas en términos de eficiencia operativa: permiten una mayor disponibilidad de la unidad motriz, al eliminar las esperas por carga y descarga y por mantenimiento o reparación del semi-acoplado. Posibilitan, además, un mejor aprovechamiento del personal de conducción y, por último, pueden adaptarse de inmediato a las nuevas tecnologías de transporte.

La eficiencia operativa del transporte automotor de cargas puede ser puesta de manifiesto por diversos indicadores, aunque dos de ellos poseen especial importancia: el nivel de utilización de los vehículos y su factor de ocupación.

Un uso más intensivo de los vehículos y más elevados coeficientes de ocupación permiten reducir los costos unitarios de transporte, beneficiando no sólo a los operadores sino a la comunidad en su conjunto.

La utilización media de los vehículos, medida en kms. recorridos por año alcanza a 91.000 km. Interesa destacar también la relación existente entre este indicador y el tipo de organización empresarial. Para el transporte efectuado por empresas que son, al mismo tiempo, dueñas de la carga, el recorrido anual es de 73.000 km. Los vehículos fletados por cuenta propia —operadores propietarios de uno o dos vehículos— recorren 83.000 km., mientras que en el caso de los fletados que trabajan para empresas o cooperativas de transporte se alcanzan los 93.000 km. En las empresas de transporte la utilización es de 101.000 kms. por año.

Por su parte, el factor de ocupación promedio no supera el 42 %. Este valor es consecuencia, en gran medida, de los viajes con cargas en una sola dirección, ya que la participación media de los camiones vacíos en el total del tránsito de camiones es del 41 % y el factor de ocupación de los camiones cargados, del 71 %.

De ambos indicadores puede concluirse que el transporte automotor de cargas (interurbano) no se desempeña en aceptables condiciones de eficiencia, ya que cabe esperar recorridos anuales de 120.000 kms. como promedio para todos los operadores y un 50 % como mínimo, en cuanto a coeficiente de ocupación.

Los valores mencionados sugieren claramente que el parque de camiones se encuentra sobredimensionado y que, en el largo plazo, una mejora sustancial de la eficiencia pasa por la reducción de su tamaño.

Las recomendaciones, en función de las conclusiones obtenidas, estriban en favorecer un cambio en la organización de la oferta de este medio, promoviendo la formación de cooperativas, o centros de transporte para la concentración de las cargas, dado que la actividad del operador aglutinado es más eficiente que la del que lo hace por cuenta propia.

— *Transporte automotor interurbano de pasajeros.*

Después del automotor, este es el medio de transporte interurbano de pasajeros más utilizado, movilizando en 1979 el 32 % de los pas-Km.

A diferencia del transporte automotor de cargas, esta actividad —como vimos— se encuentra regulada por el Estado (tanto nacional como provincial). En forma esquemática se puede afirmar que la relación de las empresas de transporte con el Estado consiste en que éste, otorga porciones del mercado y, a cambio, impone y controla el mantenimiento de un cierto nivel de servicio, el cumplimiento de las reglamentaciones vigentes y fija las tarifas a cobrar.

Un relevamiento estadístico reflejó que en 1979 se encontraban registradas en la Dirección Nacional de Transportes Terrestres 183 empresas del tipo en análisis, que utilizaban unos 2.900 vehículos. Cuatro de estas empresas operaban, específicamente, en rutas internacionales, 26 en rutas turísticas y 153 lo hacían en rutas nacionales.

La flota promedio de estas empresas es de 16 ómnibus, pero hay variaciones considerables, ya que existen muchas compañías pequeñas con menos de 5 ómnibus cada una (el 54 % del total) hasta unas pocas con más de 100 ómnibus.

El coeficiente de ocupación promedio que se determinó según la Encuesta de Origen y Destino realizada por el Plan Nacional de Transporte, alcanza al 65 %, lo que significa alrededor de 26 personas por ómnibus y resulta aceptable.

Por su parte, el índice de utilización de los vehículos, esto es, el promedio de km. totales recorridos anualmente por cada ómnibus es satisfactorio. El valor para las empresas encuestadas es de 162.000 km. y se consideró apropiado para un país de las características del nuestro.

Sin embargo, los resultados respecto del índice de disponibilidad de los vehículos revela una situación menos satisfactoria. En efecto, el valor promedio de este índice es del 74 %, lo cual indica que 1 de cada 4 ómnibus está fuera de servicio. Las implicancias de un bajo índice de disponibilidad son claras: cuanto menor sea el mismo, mayor será el parque necesario (y, por ende, mayores los costos) para transportar un mismo número de pasajeros-km.

Para este medio las recomendaciones consistieron en revisar la metodología de costos a partir de la cual se calculan las tarifas, dado que en la actualidad se verifican situaciones en que los usuarios deben pagar ineficiencias empresarias, y alentar la tendencia a la concentración de empresas.

— *Ferrocarriles.*

Sobre este medio resultan ilustrativas las aplicaciones de indicadores con expresa referencia al registro que se observa de los mismos en los países desarrollados.

De los variados parámetros que pueden utilizarse para reflejar la intensidad del uso del sistema ferroviario y la productividad de sus recursos humanos, tres indicadores aparecen como télexos a tal fin, siendo los mismos los siguientes: cantidad de unidades de tráfico por km. de línea, cantidad de agentes por km. de línea y número de agentes por tren-km. realizado.

El primero de los indicadores seleccionados presenta un valor de 2,64 para el promedio de diez países europeos —medido en millones de tráfico por km. de línea— mientras que en Estados Unidos, donde la participación del ferrocarril en el transporte de cargas es del 36 %, alcanza a 4,6.

Australia realiza poco más de un millón de unidades de tráfico por km. de línea, mientras que Ferrocarriles Argentinos produce unos 650.000 por km. de línea.

Respecto al número de agentes por km. de línea, los valores correspondientes a los ferrocarriles europeos seleccionados varían entre un mínimo de 0,42 en Finlandia, y un máximo de 3,84 en Bélgica, promediando, para diez empresas ferroviarias, 1,64 agentes por km. Argentina, después de la racionalización que redujo drásticamente su personal, cuenta con 2,75 agentes por km. de línea.

El tercer indicador habla a las claras del desfase existente en este medio. Frente a los 489 que, en promedio, poseen diez ferrocarriles europeos, y los 709 que posee la organización ferroviaria europea de mayor número de agentes por tren-km., Ferrocarriles Argentinos presenta un valor de 1.290.

En cuanto a sus operaciones específicas, pudo establecerse que Ferrocarriles Argentinos transporta alrededor del 9 % del tráfico interurbano de cargas del país, percibiendo algo menos de 300 millones de dólares en concepto de fletes, lo cual constituye la fuente principal de ingresos de la empresa. Desde 1965 a la actualidad, la caída en el número de ton.-km. realizadas supera el 25 %.

A fin de evidenciar la eficiencia operativa de nuestros ferrocarriles se eligieron dos indicadores significativos: el número de km. recorridos por vagón y las toneladas netas por tren.

Respecto al primero se señala que cada vagón de F.A. recorre unos 15.000 kms. por año, cantidad reducida no sólo frente a los ferrocarriles de los países europeos —10 ferrocarriles de ese continente, en promedio simple, arrojan un recorrido anual de 20.000 kms.—, sino también claramente inferior a los kilometrajes alcanzados en Estados Unidos y Canadá. En el primero de esos dos países cada vagón en servicio recorre unos 32.000 kms. anuales. En Canadá, Canadian Pacific —de propiedad privada— alcanza un recorrido anual por vagón de 47.000 kms., mientras que Canadian National —de propiedad estatal— logra 44.000 kms. por vehículo y por año.

También es dable computar que nuestros ferrocarriles registran en su parque de vagones un importante número de unidades que ya han cumplido su vida útil y que, obviamente, no se encuentran en condiciones de operar. La disponibilidad de los vagones alcanza a sólo el 75 %.

En cuanto al segundo indicador —toneladas netas por tren— Ferrocarriles Argentinos alcanza las 380 toneladas por tren, cifra que se empequeñece frente a las 2.000 toneladas por tren que, en promedio, transportan los ferrocarriles de Estados Unidos o las 1.700 de Canadian National y Canadian Pacific.

Estas razones, de naturaleza modal, y otras que toman en consideración los costos económicos como medida de la eficiencia, explican que en nuestro país se haya verificado una situación de preeminencia a favor del automotor.

III.5. El papel del Estado en el Sector Transporte.

Dada la vital importancia del Sector Transporte en la economía nacional, resulta inevitable que el Estado tenga un rol preponderante en sus operaciones.

Este rol es diferente en cada parte del sector, pero en general consiste en planificar y proveer la infraestructura básica de cada medio asegurando la confiabilidad de las operaciones, regulando el desempeño de cada subsector, protegiendo los intereses de los

usuarios, los operadores y sus empleados y, finalmente, controlando las tarifas aplicadas, a fin de fiscalizar situaciones en que algún medio u operador se encuentre en condiciones monopolíticas o cuando, por el contrario, un exceso de competencia puede atentar contra un desempeño eficiente de ciertas partes del sistema.

En ciertos casos, especialmente en el transporte ferroviario y en ciertas actividades del subsector transporte por agua, ha sido necesario que el Estado opere los servicios de transporte. En otros subsectores, tales como el transporte aéreo, el Estado provee algunos de los servicios y permite a operadores privados suministrar los restantes. En el transporte automotor de pasajeros, el Estado no opera por sí mismo tales servicios, pero mantiene un estricto control sobre las operaciones de las compañías privadas que se encargan de ello. Únicamente en el transporte automotor de carga el rol del Estado se encuentra restringido a fijar regulaciones para lograr que las operaciones se lleven a cabo en condiciones aceptables.

Sin embargo, las características que adopta la intervención estatal en las diferentes áreas del sector dependen de las condiciones particulares de cada uno de ellos, las cuales fueron cambiando considerablemente a través del tiempo.

Los ferrocarriles, por ejemplo, han dejado de ser monopolíticos en los servicios interurbanos, situación en la que era necesario un importante grado de control estatal en las tarifas para evitar ganancias excesivas de las compañías concesionarias y deben, en cambio, sufrir una fuerte competencia de los servicios de transportes automotor y aéreo, los cuales son subsidiados en cuanto a la infraestructura que utilizan.

En consecuencia, el rol del Estado necesita ser dinámico y flexible a fin de adecuarse a las cambiantes condiciones de desempeño del sector. Esta exigencia resulta más importante en nuestros días que en el pasado, dado que la velocidad con que se producen los cambios tecnológicos se incrementa de manera continua.

Paralelamente, la demanda de los usuarios crece y se modifica a un ritmo acelerado.

El Plan Nacional de Transporte (a través de los programas de corto plazo) ha realizado una revisión de las políticas y planes del Estado, analizando el rol que le cabrá desempeñar en los próximos 10 años.

Los cambios recomendados en las políticas de transporte vigentes son esenciales y, al mismo tiempo, imprescindibles, si es que el sector quiere convertirse en un elemento dinamizador del desarrollo económico nacional.

III) CONSIDERACIONES FINALES

La estrecha interdependencia del Sector Transporte con los restantes sectores de la economía nacional torna difícil predecir la viabilidad de los diversos objetivos propuestos.

Estos vasos comunicantes de una economía sufren el impacto de las crisis que afectan a las naciones y nuestro país no puede permanecer ajeno a esta regla, cuya crisis estructural explica la inexistencia de un Sistema Nacional de Transportes.

El desarrollo económico entra en una compleja interrelación con todos los elementos del transporte: estos últimos necesitan de aquél para nutrirse de la tecnología más avanzada, y el primero presupone una infraestructura básica para alcanzar su cometido.

Por ello, el diagnóstico que en definitiva se adopte "... para insertar el planeamiento del transporte como una realidad tangible" tendrá estrecha conexión con el diagnóstico global que se efectúe de nuestro país y de nada valdrán los objetivos laudables

que la autoridad específica se trace si no van acompañados de una política general que detecte y renueve los verdaderos factores del atraso.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. Transportes Argentinos— Plan de Largo Alcance. 1962. Informe General y Apéndices. Ministerio de Obras y Servicios Públicos.
2. Plan de Corto Plazo— Antecedentes históricos 1965-1977. Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas. Dirección Nacional de Planeamiento.
3. Plan de Corto Plazo— Programa del Sector Transporte 1978-79-80.
4. Curso de Política Económica Argentina. Dres. Alemann y Aranovich.
5. Boletín del Ministerio de Economía (Síntesis de Información y Comentarios) Nos.: 191, 225, 236, Años 1977-78.
6. Boletín Informativo de Transporte N° 24. Suplemento N° 3. Años 1973. SETOP.
7. Ortiz Ricardo. Historia Económica de la Argentina, 2 tomos. Año 1971.
8. Frigerio, Rogelio. Síntesis de la historia crítica de la economía argentina. Ed. Hachette. 1979.
9. Temas de Transporte. N° 1. Enero/Marzo 1977 de la Subsecretaría de Transporte.