

Síntesis de estudio

A. Alcances y enfoque

Realizar un “Estudio de Transporte y Circulación Urbana” para la Ciudad obliga a considerarla inserta en la Región Metropolitana.

En este caso, contribuyó a esta decisión la necesidad, por parte de los responsables del Plan, de conocer con mayor profundidad la situación actual del transporte y la circulación urbana a fin de elaborar propuestas para considerarlas en el mismo.

Se pidió priorizar:

- la incidencia de los grandes proyectos o emprendimientos con relación al transporte y a la circulación
- la identificación de problemas derivados de la actual prestación de servicios de transporte (pasajeros y carga) y desarrollo de su infraestructura
- políticas a implementar para una mejor coordinación de acciones con otras jurisdicciones
- el análisis de las propuestas de la red de circulación de tránsito pesado y accesos a la ciudad y su incidencia en la estructura urbana

Cabe señalar que para cumplir con dicho objetivo se constituyó -como ya se señalara- un equipo multidisciplinario², que abordó los diferentes temas sectoriales y elaboró las primeras conclusiones. Para poder cumplir la tarea requerida es imprescindible contar con un sistema de información actualizado, que permita efectuar el diagnóstico requerido acerca de la utilización de la red integral de transporte, la circulación y accesibilidad de la ciudad, en su relación con la región, así como del impacto que producirán los nuevos proyectos de puerto, aeropuerto y otros.

² Plan Urbano Ambiental de la CBA, Elementos de Diagnóstico, Octubre de 1998.

Cómo visualizar el transporte

Independientemente de los términos de referencia formales con los que fue concebido el convenio y atento a su concepción global, el Estudio fue planteado en etapas. La primera, de cuatro meses, fue destinada a analizar con mayor relevancia temas, que como los aspectos de la economía y estructura urbana, influyen en el transporte y la circulación.

Cabe señalar que tanto el capítulo "Transporte y tránsito" elaborado por el equipo permanente del Plan³ y el "Programa Integrado de Transporte y Tránsito"⁴, abundan en detalles sobre características de la red, servicios, etc. y analizan aspectos de la circulación urbana y la influencia de los accesos a la ciudad.

³ Plan Urbano Ambiental de la CBA, Elementos de Diagnóstico, Octubre de 1998.

⁴ Documento de la Secretaría de Producción y Servicios -GCBA- Octubre de 1998.

Por todo ello y tratándose de un equipo multidisciplinario, el Estudio apunta a complementar aspectos que no han sido todavía analizados, concentrándose en todos aquéllos que se consideran esenciales para una mejor comprensión de la situación actual.

Se pretende visualizar la demanda global y por modos, tanto para pasajeros como para carga, su evolución a lo largo de los últimos años; cómo influye el hecho de que toda la prestación de servicios y la infraestructura de acceso vial haya sido concesionada. Este enfoque implica analizar los procesos socioeconómicos que han influido en la demanda y en la necesidad de fondos para el desarrollo de la infraestructura. También permite abarcar una visión de cómo ha sido la evolución de los grandes ciclos que acompañan la transformación económica, social y urbana de la Región.

Un tema no menor es la relación entre las necesidades y proyectos propios de la Ciudad, su interrelación directa con la Región, así como la influencia de los proyectos que se generan desde el Gobierno Nacional, tales como la ampliación del puerto de Buenos Aires, el cese de operación del Aeroparque a 7 años plazo, el levantamiento de terminales ferroviarias de carga, los nuevos accesos por autopistas, etc.

De igual manera influyen en la red de transporte metropolitana los anunciados proyectos viales de la Pcia. de Buenos Aires para completar el anillo vial que continúa la autopista del Buen Ayre y el denominado Arco Sudoeste que propone una vinculación Puerto La Plata-Puerto Campana.

También corresponde analizar la incidencia de las nuevas localizaciones de proyectos urbanos en el sistema de transporte, infraestructura y servicios. En este caso debe hacerse referencia a los nuevos complejos habitacionales (que siguen demandando mayor accesibilidad a la zona norte de la Ciudad y la Región, a nuevos equipamientos y centros de comercialización (hipermercados, centros comerciales y shopping centers) producto de la nueva concepción de logística en abastecimiento.

B. El transporte. Una cuestión metropolitana

Reconociendo la existencia de la Región Metropolitana de Buenos Aires con la Ciudad y los más de 25 Partidos que la circundan, corresponde analizar los problemas del transporte como una unidad operativa y funcional, tanto en lo que se refiere a su infraestructura como a los servicios que prestan los diversos medios⁵ y dada la complejidad y la interrelación de los fenómenos que en ella se producen.

⁵ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, SPUA, Plan Urbano Ambiental, 1998

La configuración de la Región Metropolitana, que desde su origen estuvo influenciada por el desarrollo de la red ferroviaria convergente hacia el puerto, aparece hoy redefinida por las autopistas de acceso a la ciudad y por la red transversal de vías que a modo de

anillos han ido alentando el desarrollo poblacional y la formación de asentamientos urbanos. Escobar al norte, Luján-Moreno al oeste, Ezeiza y aún Cañuelas al sudoeste, llegando a La Plata al sur, enmarcan un área de 16 500 km² y una población de casi 12 millones de habitantes, incluida la Ciudad de Buenos Aires.

El problema del transporte en la Región Metropolitana es grave y, en términos generales y hasta el presente, no se ha implementado para la Región una clara política tendiente a dar a los medios de transporte masivos de pasajeros una ubicación prioritaria en la solución del problema de los desplazamientos metropolitanos.

Tampoco se ha podido atender con eficiencia el problema de la movilidad de cargas; de abastecimiento de insumos hacia y desde el Puerto y terminales ferroviarias. No existe una política que valore diferencialmente las ventajas técnicas y operativas de los distintos medios y coordine funcionalmente la infraestructura y los servicios. Ante este panorama, la Ciudad por sí sola no puede afrontar esta problemática y se necesita una acción conjunta con la Nación y la Provincia de Buenos Aires.

En efecto, sobre el transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires confluyen estas tres jurisdicciones, las que en general no suelen coincidir en sus apreciaciones políticas, por lo menos para la materialización de obras y servicios de transporte.

El hecho de que a la fecha todos los servicios de transporte metropolitano estén a cargo de concesionarios, es decir, en manos de la gestión privada, introduce un factor importante que debe evaluarse detenidamente en el momento de concretar la planificación, y mucho más en el momento de ejecutar la acción política.

De hecho, y si se analizan las tres décadas que van entre el último estudio de transporte a escala metropolitana realizado en 1970⁶ y la situación actual puede observarse la coexistencia de dos tendencias opuestas en el tratamiento de la problemática del transporte: la "pragmática" y la "planificadora".

⁶ EPTRM Estudio Preliminar del Transporte Metropolitano

Acciones puntuales que responden a decisiones políticas o de tipo económico-financiero motivan cambios de prioridad o de realizaciones y van definiendo en última instancia la política "pragmática" llevando a la situación actual. Se priorizó la construcción de autopistas pero se produjo una fuerte desinversión en transporte público masivo y el automóvil más barato creció en su participación en la movilidad diaria.

En la actitud "planificadora", como fue el Esquema Director para el año 2000, se dio énfasis a la solución de los problemas de transporte de pasajeros a través de los medios masivos (ferrocarril y subterráneo) y en carga a través del reordenamiento del sistema general, pero quedó en ideas.

Es reciente la aprobación de la Ley N° 25.031 que crea el Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM) quien, como organismo interjurisdiccional, tendrá a su cargo la planificación y coordinación del sistema de transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Cabe señalar que se constituye sin contar, tal como estaba previsto en proyectos anteriores, con la función de control de los servicios que en ella se presten.

Actualmente la Secretaría de Transporte de la Nación está decidiendo acerca del llamado a licitación de consultoría para el "Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires (ETRAM)" que incluye el asesoramiento para la formación del soporte inter-institucional para la Región Metropolitana. En tanto se concrete la iniciación del mismo, la Secretaría de Planeamiento Urbano y Ambiental de la Ciudad acordó con la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires la realización de este Estudio a través del Centro de Estudios de Transporte.

Transporte y ciudad

Las técnicas de análisis urbano consideran a la ciudad como un sistema de interrelaciones en el que cualquier decisión que afecte a una de sus partes, repercute en mayor o menor grado en las restantes.

Dentro de los mecanismos que regulan el funcionamiento de la Ciudad como sistema de interrelaciones, el transporte y la circulación urbana desempeñan un rol fundamental: sea por sus efectos directos, al posibilitar el desplazamiento de personas o bienes, sea por los indirectos al inducir transformaciones en la estructura urbana. A su vez, infraestructura y servicios de transporte ejercen una influencia decisiva en la morfología y el funcionamiento urbano. Dichas interrelaciones deben ser conjuntamente analizadas para así proveer al desarrollo ordenado del conjunto urbano.

La experiencia muestra la dificultad con que se enfrentan los “decididores” y los organismos que han de tomar decisiones para adoptarlas sin descuidar el análisis de las repercusiones que provocan en el ámbito urbano-regional y para optimizar el beneficio social que de las mismas se espera.

Por esta razón es que, en el caso del transporte a nivel metropolitano están dadas las instancias para un cambio; pero resta aún definir la modalidad del mismo y la orientación que en materia de política de inversiones y de servicio debe introducirse en el futuro contexto metropolitano general.

El problema del transporte no puede resolverse en sí mismo; al actuar en el ámbito de la ciudad es preciso conocer a fondo sus características para llegar a determinar no sólo la demanda de transporte previsible sino también los medios más adecuados para satisfacerla, quienes estarán en estrecha relación con las características estructurales de la ciudad y con la deseada coordinación de los diferentes medios actuantes.

Finalmente cabe señalar que los transportes son un instrumento de poder de la autoridad para regular el desarrollo urbano de acuerdo con planes trazados. En este Estudio se dio prioridad a la relación entre el desarrollo urbano y el transporte, a las características de la ciudad y su relación con la Región y las necesidades de coordinación que ello plantea, para satisfacer la adecuada movilidad de sus habitantes. La experiencia internacional confirma la postura que, se entiende, debe asumirse, en el sentido de que las políticas deben estar dirigidas a inducir el uso de medios de transporte masivos, tendiendo a minimizar los costos intervinientes en tal decisión.

La situación actual

Los distintos indicadores muestran que la situación actual de los transportes urbanos en la ciudad comienza a ser alarmante: el número de automóviles particulares ha aumentado en forma sostenida al igual que la circulación de camiones y ya existe congestión en varios corredores, que se destaca por su intensidad, por su duración diaria y por la amplitud de las áreas que abarca. Otro tanto ocurre con la actividad portuaria y la congestión de los accesos al puerto, particularmente en la zona Retiro-Puerto Madero.

Los transportes públicos, tanto en el medio automotor, como en los ferrocarriles suburbanos y subterráneos, resultan inadecuados en ciertos itinerarios por el volumen de servicio que ofrecen (por exceso o defecto de oferta) o por los itinerarios o zonas que cubren o dejan de cubrir.

La gravedad de los problemas de transporte urbano se ha acrecentado por la escasez de recursos destinados a la creación de una infraestructura adecuada tanto para los transportes masivos, que ya resultan insuficientes para absorber el crecimiento de la población -que residiendo fuera de la ciudad- realiza viajes cotidianos preponderantemente por motivo trabajo, como para atender al crecimiento de la circulación de carga a puerto y/o del abastecimiento de la ciudad.

Asimismo, los valores tarifarios que se fijan para los diferentes tipos de servicios no siempre compensan los costos reales de su explotación y ello está repercutiendo en el mantenimiento de la infraestructura o en la renovación oportuna del equipamiento, con las lógicas consecuencias respecto a las calidades del servicio ofrecido.

En las actuales circunstancias, al plantearse la revisión de los contratos de concesión ferroviaria aparecen claramente estos aspectos que vinculan tarifa, gastos e inversiones y que son los que obligan a ampliar los plazos de las concesiones.

El tratamiento del transporte urbano, que debe contemplar conjuntamente al de pasajeros y al de carga, va ligado a la existencia de una red vial y ferroviaria con características tales que posibilite su movilidad en términos de eficiencia. Una red con notorias diferencias en su calidad repercute en el tránsito, en el movimiento vehicular general y en su pretendido ordenamiento circulatorio.

Es conocido que la población en la ciudad no ha variado durante las tres últimas décadas pero ha cambiado su estructura, creando nuevas demandas de transporte y requiriendo nuevas accesibilidades. El Área Metropolitana ha extendido y modificado su estructura urbana llegando la población a los 11.7 millones de habitantes. Las tasas de aumento del parque vehicular se han más que duplicado, lo cual refleja de inmediato el conflicto que crea a la funcionalidad urbana la no realización de infraestructura de transporte en medios masivos.

Es necesario programar con antelación el desarrollo urbano vial, de tránsito y transporte público ya que se debe tener en cuenta el largo plazo que insume concretar obras de infraestructura o contar con equipos especializados (ferrocarriles, subterráneos) que el sistema requiere.

A medida que la ciudad y su región crecen y aumenta la urbanización, se incrementan las necesidades de movilidad de la población y de carga, lo cual intensifica la demanda de soluciones para el transporte masivo y la necesidad de coordinar los servicios existentes. De no tomarse medidas, se continuará recurriendo cada vez más al automóvil privado.

La elevada tasa de aumento en transporte privado demanda mayor capacidad de estacionamiento en zonas céntricas, con gastos crecientes. Cualquiera sea la política de uso vial aumentará la congestión sin que se incrementen los beneficios para justificar obras como las autopistas o estacionamientos en áreas centrales, ya que aquélla aumenta los costos de explotación, los tiempos de viaje y afecta la comodidad de los usuarios.

Las ciudades hacen frente a un conflicto entre los beneficios que proporciona la creciente productividad y la continua concentración de la producción y el comercio, por una parte, y el creciente costo de ampliar la red de transporte urbano para asegurar tales beneficios.

La importancia real del transporte urbano puede ser medida de varias formas, ya sea pensando que contribuye a las "grandes economías de escala y especialización asociadas con el crecimiento de las urbes" o midiendo el gasto diario de la población en movilizarse y el tiempo que insume a los usuarios el traslado cotidiano.

El Estudio analizó la demanda global y por modos en transporte de pasajeros y carga y, para el primer caso, visualizó su evolución a lo largo de los treinta últimos años. El hecho de que la prestación de servicios y la infraestructura de acceso vial ha sido concesionada recientemente, implicó analizar también los procesos socioeconómicos que han influido en la demanda y en la necesidad de fondos para el desarrollo de la infraestructura.

En una visión de largo plazo, el Estudio permite ver cómo ha sido la variación en los grandes ciclos que acompañan la evolución económica, social y urbana de la Región.

Un tema importante del análisis realizado es la relación entre las necesidades y proyectos propios de la Ciudad, su interrelación directa con la Región así como la influencia de los proyectos que se generan desde el Gobierno Nacional: ampliación del Puerto de Buenos Aires, cese de operación del Aeroparque a 7 años plazo, levantamiento de terminales ferroviarias de carga, accesos por autopistas, etc.

También se ha considerado cómo influyen en la red de transporte metropolitana los proyectos anunciados por las autoridades de la Provincia de Buenos Aires, particularmente en el campo vial, para completar el anillo que continúa la autopista del Buen Ayre y el denominado Arco Sudoeste que propone una vinculación Puerto La Plata-Puerto Campana.

Asimismo corresponde analizar los efectos que varios proyectos urbanos generan al sistema de transporte por su localización, tipo de actividad y tamaño: nuevos complejos habitacionales, equipamientos, centros de recreación de gran capacidad, centros de

comercialización (hipermercados, centros comerciales y shopping centers) producto de la nueva concepción de logística en abastecimiento. Estos proyectos demandan mayor accesibilidad a zonas específicas de la Ciudad y la Región, en muchos casos no preparadas para estos impactos.

Merecen destacarse por su incidencia e impacto en el desarrollo urbano los grandes proyectos y emprendimientos que se mencionan a continuación, señalándose que debe analizarse cuál es la relación con el actual sistema de transporte, no sólo en lo referido a servicios sino también a infraestructura.

- Desarrollo urbanístico de Puerto Madero, con su impacto en la accesibilidad al área delimitada entre dársena norte y dársena sur y la definición del completamiento de la Autopista La Plata-Buenos Aires para darle continuidad y poder acceder a Puerto Nuevo y a la Terminal Unica de Omnibus de Retiro.
- Proyecto Retiro con su propuesta de transformación de un área estratégica de la ciudad y consecuente reordenamiento de la Terminal de Pasajeros, mejora de la accesibilidad y creación de una terminal de carga ferroporataria.
- Reordenamiento costero, con 20 proyectos que revitalizan la utilización del río como espacio de recreación y esparcimiento.
- Desarrollo portuario, con un proyecto presentado por la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Nación, colindante con Puerto Nuevo (226 Ha) que está en proceso de licitación y evaluación por parte de la Ciudad. Transformación de la actividad específica y un mejor uso del sector costero.
- Situación futura de Aeroparque. El Gobierno Nacional ha iniciado un proceso de privatización que incluye al mismo y se prevé que en un plazo de 6/7 años su operación se trasladará a Ezeiza. Deberá definirse la posición de la Ciudad respecto a la futura operación comercial y/o localización y accesibilidad correspondiente a un aeropuerto urbano.
- Mejora de los servicios ferroviarios con la posibilidad de implementar nuevos, como por ejemplo, la vinculación Retiro-Constitución, con el trazado por Puerto Madero.
- Realización de obras a diferente nivel para dar mejor accesibilidad y/o vinculación vial de algunos barrios y de terminales o estaciones que permitan o faciliten combinación de medios (automotor y subterráneos).
- Nuevos accesos viales a la ciudad: necesidad de obras complementarias que faciliten estacionamiento y de medidas o acciones que restrinjan el acceso de automóviles al Centro.
- Construcción de dos cinturones viales: continuación de la autopista del Buen Ayre (autopista Presidente Perón) en la traza de la RP6 y Arco Sudoeste.
- Posible construcción del Puente Colonia- Buenos Aires (Punta Lara).

Esta breve síntesis intenta señalar cómo la ciudad y su entorno regional van a ser afectados por importantes proyectos urbanos (no vinculados únicamente al transporte e infraestructura) que incidirán directamente en su desarrollo futuro. Dichos proyectos deben ser analizados en cada caso y en conjunto, cuando así corresponda, tratando de medir su impacto sobre la trama urbana, la red de transporte y de circulación vial. Corresponde también analizarlos desde el punto de vista ambiental para evaluar su incidencia en el futuro Plan Urbano Ambiental y Plan Estratégico que se encuentran elaborando las autoridades de la Ciudad.

Desde el punto de vista de los servicios de transporte, la competencia actual entre el ferrocarril (más apto para el tráfico de tipo suburbano) y el automotor (que debería actuar como abastecedor y distribuidor del flujo de aquél) crea superposición de orígenes, destinos e itinerarios.

El subterráneo (cuya red estuvo paralizada durante muchos años) no ha podido desarrollar sus ventajas técnicas para cierto tipo de viajes metropolitanos y las extensiones proyectadas muestran el impacto que crean estos proyectos en la movilidad urbana. La posible prolongación de líneas hacia el límite de la ciudad debe ser cuidadosamente analizada a efectos de medir las implicancias que generan los aumentos de demanda hacia el centro de la ciudad y/o la competencia con líneas ferroviarias a nivel. Diferente consideración cabe a las líneas transversales que integren la red.

También fue necesario referirse a la localización y funcionalidad de los lugares de transferencia entre los diferentes medios de transporte masivos. Si bien la Ciudad no posee zonas definidas en las que se concentran las terminales de automotor de media distancia o suburbanos, las grandes direccionales de acceso a la Capital Federal han ido determinando espacios para dicho uso, en las áreas circundantes a las terminales ferroviarias de las líneas al Sur y al Oeste (Constitución y Once), resultando significativo que no ocurra lo mismo respecto a la direccionalidad Norte (Retiro).

No obstante, estas localizaciones resultan irracionales si se atiende a que algunas terminales, en especial las del servicio automotor de corta, media distancia y suburbanos, funcionan en locales precarios y deficientemente equipados, causando numerosos problemas de circulación, en razón de los espacios exigüos con que los vehículos cuentan para operar.

Deberá insistirse en conocer con mayor precisión el volumen de viajes que se realiza en la ciudad (pasajeros y carga) así como la participación de los diferentes medios, en especial su distribución por corredores principales. Debe reconocerse la intensidad de la utilización de su red viaria, la influencia del aumento del uso del automóvil, la existencia de servicios “no regulares” en el servicio público, la circulación y distribución de cargas (portuarias y no portuarias), definiendo las principales causas de la congestión. La implantación de lugares de estacionamiento en centros de disuasión, es parte de las soluciones que a corto y mediano plazo deben permitir mejoras del transporte y la circulación.

Para el largo plazo deben evaluarse las políticas prioritarias a aplicar y/o recomendar en materia de inversiones, servicios y localización de proyectos generadores de demanda de transporte. Será indispensable un trabajo de coordinación con los organismos que a nivel nacional y regional se ocupan del tema así como de la colaboración de los concesionarios prestatarios del servicio público de transporte y de obras viales y otras que tengan incidencia en el tránsito y estacionamiento.

En las últimas décadas, la prestación de los servicios de ómnibus que hace uso de las arterias principales (avenidas), está condicionada por la vigencia de las manos únicas asignadas en la casi totalidad de la red. Esta situación ha determinado que los itinerarios en uno de los sentidos deban utilizar la red terciaria, provocando congestión en muchas áreas de la Ciudad y en particular en los barrios.

La alta densidad vehicular de transporte público en arterias que no fueron diseñadas para esos fines conspira contra la calidad del servicio y el medio ambiente (aumento del tiempo de viaje, polución, contaminación sonora, etc.). Este tema amerita, para una segunda etapa, una investigación particularizada para el replanteo de la red, como complemento de la tarea diaria que realiza el área específica.

En este caso puede verse la necesidad de la integración del análisis de estructura urbana (uso del suelo, densidades, etc.) y el desarrollo armónico de la red de transporte público (canales de fluidez).

Un caso concreto en la Ciudad que obliga a un análisis más exhaustivo de la circulación, es el del Proyecto “ex Warnes” que, de materializarse, necesita de obras de acceso a la nueva urbanización, con múltiples usos y cruce con el ferrocarril. Otros casos específicos de resolución vial/ferroviaria son los que necesitará la posible ampliación Puerto de Buenos Aires y la actual zona conflictiva de Puerto Madero. También otros cruces a distinto nivel, ya están planteados en los pliegos de concesión ferroviaria.

Finalmente, de concretarse los proyectos de Zona Sur, deberán plantearse los requerimientos de accesibilidad y/o servicios públicos y las Normas de carácter urbano que los códigos respectivos prevén.

Respecto de la red vial cabe señalar que no cuenta con las mismas características en la Ciudad y la Región porque en general los grandes ejes a partir de la periferia de la zona central de la ciudad hacia a la provincia continúan con doble mano de circulación. Claros ejemplos son: Av. Libertador más allá de Av. Sarmiento; Santa Fe más allá de Plaza Italia; Av. Rivadavia más allá de Primera Junta, etc.

Estas situaciones van a necesitar un análisis particularizado, que en el caso de resultar prioritario el transporte público, podrían devolver la doble mano a las avenidas o establecer en ellas contracarriles de servicio público.

La carencia de vías transversales en la Ciudad sigue apareciendo como uno de los problemas más difíciles y perentorios de resolver principalmente en el cruce de líneas de ferrocarril como lo explicita el organismo específico⁷. Como ejemplo de lo difícil que resulta resolver estos problemas puntuales merece citarse el caso de la avenida Nazca, en donde no se termina de resolver el proyecto específico para el cruce con el ferrocarril, ya que la solución de ingeniería a adoptarse no debe afectar la estructura urbana ni los intereses de los vecinos frentistas.

⁷ Ver documento de la Secretaría de Producción y Servicios

Un debate insoslayable frente a la solución de los principales problemas que deben resolver la Ciudad y la Región es la postura a adoptar entre el pragmatismo y la planificación, máxime cuando los que tienen la responsabilidad de este tema, cuentan con la oportunidad de analizar lo acontecido con el Plan enunciado hace 30 años.

En efecto, dicho Plan alentó para la Región, medidas tales como: transporte masivo, red vial y ferroviaria expreso-regional, acceso a puerto, etc., que han soportado cambiantes políticas no siempre explícitas. Éstas han priorizado en última instancia lo que hoy muestra la estructura de la movilidad urbana: alta participación del automóvil, pérdida de participación del transporte masivo, falta de inversión en transporte masivo, escasez de fondos públicos, vías principales congestionadas, principalmente al acceder al Area Central o en zonas barriales de alta concentración urbana.

Caben otras consideraciones como la del intento de ampliación del puerto que no tiene adecuada accesibilidad, particularmente ferroviaria; la ampliación de la zona central con dificultades en su desarrollo y fundamentalmente la transformación del sistema de transporte, entre los '60 a los '90, con una cada vez más creciente participación, de la actividad privada en la prestación de servicios y construcción de infraestructura.

Por esta razón en el enfoque dado a este Estudio se privilegió profundizar temas no analizados suficientemente a nivel global, tales como economía urbana y movilidad global de la ciudad, de tal suerte de poder plantear un "estado de situación actual" que supere el tradicional enfoque de analizar solamente la variación de la demanda dirigida a los modos.

La demanda total de transporte de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires habría alcanzado, en 1997, un promedio de 22,8 millones de viajes por día, utilizando los distintos medios a su disposición. Esto implica un crecimiento del 44% con relación a 1970, casi tres décadas atrás.

La estructura de los viajes ha sufrido una modificación sustancial y las cifras revelan el descenso relativo y absoluto del número de pasajeros transportados por los medios públicos y el acentuado crecimiento de los usuarios del automóvil.

En 1970, los medios públicos masivos transportaban el 66,7% de los viajeros, el automóvil privado el 15,4% y otros medios (que incluyen los desplazamientos a pie), el 17,9%. En 1997, los medios masivos habían disminuido su participación al 42,5% de los viajes, el privado había aumentado al 36,6% y los otros medios reunían el 20,9%.

En el transporte de cargas no se tiene una idea clara de los flujos y espacios necesarios para el desarrollo de un eficiente sistema y se da un congestionamiento en vías de acceso y puerto que necesita de un reordenamiento integral.

El ferrocarril en 1970 movilizaba 7.5 millones de toneladas y en 1997 transportaba un 12,5 % menos, aun cuando es el medio que debería tener prioridad en su desarrollo. En Puerto crece el movimiento de contenedores que aumentó más del 100 % en el período 1991/98. Si continúa este aumento deberá darse una mayor capacidad de acceso y movimiento.

Un aspecto central del transporte de pasajeros y cargas en la Región Metropolitana y la Ciudad, más acentuado que en otras metrópolis y con características específicas, es la disparidad entre la localización de las actividades productivas y el asentamiento de la población, que generan un movimiento intenso de personas entre el Conurbano y la Ciudad de Buenos Aires. Están incrementándose además, los desplazamientos entre las zonas del Conurbano, originados también en las asimetrías entre producción y asentamiento de la población.

La población de la Región aumentó, en las últimas tres décadas, en 3,36 millones de habitantes, de los cuales el 75% se asentó en el segundo cordón. Como consecuencia de ello, más de la mitad del total de la población habita en esa área mientras la población de la Ciudad de Buenos Aires, al haber permanecido estable, disminuye su participación dentro de la Región.

En cuanto a la localización de la producción de mercancías y servicios, la Ciudad sigue originando la parte mayoritaria del Producto Bruto Geográfico regional, alrededor del 56%, correspondiéndole el 44% restante al Conurbano en cuyo primer cordón, se asientan las actividades que producen el 80% de aquél.

La localización de la población y de las actividades productivas evolucionaron en forma inversa: en la zona Sur se redujo la actividad productiva y aumentó la población, en tanto que en la Oeste y Norte se acrecentó la actividad productiva (particularmente en la Norte) mientras la población del Oeste continuó creciendo y la del Norte cedió su posición relativa⁸.

⁸ Debe recordarse que se computan diecinueve partidos del Conurbano.

La evolución de la distribución del ingreso en la Región registra una fuerte concentración y un elevado número de hogares en el nivel socio económico bajo. En 1997, alrededor de 1,6 millones de familias obtenían un ingreso promedio de \$448 mensuales⁹. El fuerte desempleo, muy acentuado durante la presente década, disminuyó la propensión a viajar.

⁹ Cifra correspondiente, en 1970, al ingreso del primer decil de población, integrado, entonces, sólo por 0,2 millones de hogares). La población de la Región y su ubicación dentro de ella (en la Ciudad de Buenos Aires y las diversas zonas del Conurbano); la magnitud, composición y localización de las actividades productivas; el empleo, el ingreso y su distribución entre los diferentes grupos sociales así como la posesión de automóviles por los hogares y el precio del servicio, constituyen el conjunto de las principales variables seleccionadas para explicar el comportamiento de la demanda de transporte de pasajeros en el Estudio para el Plan Urbano Ambiental.

Combinando estos factores con la difusión del automotor, resultante de la comercialización del auto usado y la mayor facilidad de acceso al mismo para los estratos de menores ingresos, se obtiene la peculiar situación de la región metropolitana o "el caso Buenos Aires", de motorización con disminución de ingresos. En otras metrópolis del mundo, particularmente las de los países desarrollados, el mayor grado de motorización se corresponde con un aumento del ingreso de los sectores sociales que adquieren automóvil.

Con respecto al gasto en transporte según INDEC, el mismo creció en términos relativos, pues pasó del 9,2% del total, en 1970, al 11,2% en 1997 habiéndose aumentado el gasto en transporte público proporcionalmente aún más.

En 1997 el costo medio del viaje en transporte público era, en promedio, \$0,51. Su incidencia es diversa sobre los perceptores del salario mínimo (\$350 al mes), haciéndose gravosa en el caso de aquellos individuos obligados a desplazarse por el motivo trabajo

desde una jurisdicción a otra (Ciudad de Buenos Aires al Conurbano, por ejemplo) siendo esto producto de no contar con servicios intermodales que puedan coordinar tarifas.

La oferta del servicio de transporte esta condicionada por la inversión en infraestructura y equipamiento. La inversión en transporte en la RM, especialmente en la infraestructura, muestra un atraso notorio, el que reconoce como origen principal el debilitamiento de la capacidad del Estado para financiarla, lo cual se hace evidente a partir de la segunda mitad de los '70 y se acentúa durante la década siguiente. Recientemente, se ha acrecentado la inversión en infraestructura vial (autopistas) y en ferrocarril, aunque la parte destinada a la primera es varias veces mayor que en este último.

Las nuevas condiciones de la Ciudad de Buenos Aires y sus consecuencias en el transporte

Una política de transporte formulada a partir de la Ciudad exige analizar las condiciones actuales de la Ciudad.

El análisis de la evolución de la producción de mercancías y servicios plantea la posibilidad de una pérdida sistemática de importancia relativa de la economía de la CBA dentro de la RM. Se observa que la participación de La Ciudad en la producción de bienes en el total regional cae lenta pero regularmente, que la producción de servicios adquiere una creciente importancia y especialización; procesos que junto al estancamiento de la población residente en la CBA, originan la demanda excedente de trabajadores que abastece el Conurbano. Es previsible que la Ciudad pueda disminuir su oferta de empleos.

La disminución de ingresos y el desempleo, asociado al mayor costo del transporte público, opera como un importante efecto depresor sobre la demanda de transporte, lo cual podría contribuir en alguna medida al debilitamiento de la condición central de la CBA.

Las características de la motorización de la región

Atendiendo a la peculiar característica de la motorización en la Región que consiste en el acrecentamiento del parque con disminución de los ingresos percibidos por una parte de la población propietaria de automóviles, las políticas que se encaren deben tomar muy en cuenta futuras modificaciones en el ingreso de los hogares que podrían acelerar el crecimiento del parque de automóviles o bien, retener el ritmo de su incremento.

Esta condición acotaría las posibilidades de recurrir a ciertos instrumentos de política, conducentes, por ejemplo, al mejoramiento de la circulación urbana. La primera alternativa plantearía una notoria agudización de los problemas circulatorios en el ámbito de la CBA, sobre todo si se mantuviera una situación similar a la actual del transporte masivo.

La disminución de la demanda dirigida al transporte público (principalmente, el automotor, responsable del desplazamiento del 78% de los pasajeros transportados por medios masivos) junto a otros comportamientos de los productores del servicio, desemboca en la presión por el aumento de tarifas, avalado, tarde o temprano, por los órganos de regulación estatal.

Política de inversiones en infraestructura

La política de inversiones implementada trasunta que el criterio aplicado privilegió la solución de algunas de las dificultades derivadas del fuerte incremento de la demanda de transporte individual (por ejemplo, la circulación en los puntos de acceso a la CBA), sin exponerse un plan orgánico que atienda, sobre la base de un enfoque adecuadamente abarcador, los problemas actuales y los que se prevén para el futuro en la CBA y el Conurbano, considerados en conjunto.

El horizonte de las previsiones debería alcanzar un período de uno a dos lustros.

Las inversiones previstas para los próximos años corresponden al ferrocarril subterráneo, en la CBA, a la continuación de autopistas (tanto en el Conurbano como en la CBA) y al mejoramiento del ferrocarril de superficie, en la RM. Las fuentes de financiamiento de estas inversiones son los recursos del sector público, el aumento de tarifas y, en una parte aún no bien especificada, los préstamos del sector financiero.

Los proyectos correspondientes a esas inversiones no tienen una formulación técnica y económica propia de la etapa de factibilidad, propiciándose su iniciación, en algunos casos, sólo con la identificación al nivel de idea o prefactibilidad. Tampoco, existe una formulación estricta de un plan de inversiones o programa de proyectos técnicamente coordinado. Esto sería necesario dada la naturaleza de los problemas que afectan a la demanda y oferta de transporte y a la fuerte absorción de recursos productivos planteada por la inversión en este sector de la economía.

La capacidad de inversión del sector público local queda reflejada cuando se analizan los presupuestos de la CBA, revelándose que durante los últimos quince años, apartando los excepcionales, la proporción de recursos destinados a la inversión se ubica, en promedio, en torno del 7,5% del total de las erogaciones. Esto contrasta con lo acontecido en dichos años excepcionales, por ejemplo 1980 y 1988, cuando la relación Inversión/Gasto Total fue del 27,2% y del 13,6%, respectivamente. Más lejos en el tiempo, las cifras estuvieron en niveles más altos que el 10% del total, en algunos años: el 27,5% en 1965, el 25% en 1970.

En el caso de los municipios del Conurbano, durante los años '80 hubo una diferenciación similar: en 1980/82, la inversión representó el 21,35% del total de las erogaciones; y en 1984/86, la relación se redujo al 9,2%

En la CBA la inversión real en infraestructura fue encarada, en proporción importante, por el Estado Nacional, a través de sus entidades (principalmente, las empresas públicas y la DNV). El nuevo modelo de realización de las inversiones adoptado por el Estado argentino durante los '90, si bien aporta recursos públicos para el financiamiento de la inversión en infraestructura de transporte, ha incorporado como otra fuente a la tarifa, en una proporción inédita a partir de la segunda posguerra, asociando este hecho a la privatización y la entrega en concesión de servicios de las empresas públicas.

La adopción de este medio de financiamiento ofrece dudas respecto a su conveniencia, máxime en las actuales condiciones de distribución de la renta en la RMBA. Además, la CBA debe tomar en cuenta la nueva política nacional de realización de la inversión en transporte, especialmente en el caso de la infraestructura, dado que la obliga a atenderla en una proporción mayor que en el pasado, con sus propios recursos. Esta atención comprende no sólo el financiamiento de parte de esa inversión sino también la regulación de los servicios.

Como la condición presupuestaria del GCBA no muestra en la actualidad margen suficiente para atender con holgura las exigencias de la inversión, integrada no sólo por la de transporte, queda planteada la necesidad de obtener recursos adicionales. Estos deben provenir de los tributos, del financiamiento con recursos de capital de largo plazo y de una mayor eficiencia en la ejecución del gasto total.

Transporte automotor público de pasajeros

El Transporte Automotor Público de Pasajeros de la Región Metropolitana (APP) constituye uno de los principales actores dentro de la distribución modal de viajes. Del total estimado de unos 14 millones de viajes por día hábil, cerca de 9 millones utiliza el APP como medio exclusivo o en combinación con ferrocarril y/o subterráneo.

El sistema ha ingresado gradualmente en una situación crítica que se manifiesta por la reducida rentabilidad promedio del sistema, con desniveles, pero que puede comprometer buena parte del mismo, por dispar calidad de prestación de servicio y elevados niveles de accidentalidad.

El marco organizativo del sector incorpora una serie de elementos que persisten en el tiempo tales como ausencia de coordinación inter e intra jurisdiccional, endeblez normativa, desarrollo de la red sobre la base de iniciativa de los prestadores y pasividad

de la regulación estatal. El APP se organiza bajo las jurisdicciones nacional, provincial y municipal (CBA), comprendiendo también a los municipios del Conurbano. La CBA debe retomar la jurisdicción sobre los servicios que operan en su territorio, organizarse técnica y administrativamente para ello y producir la reestructuración de su red.

Esta red a nivel metropolitano se organiza sobre 200 empresas con más de un centenar de líneas, circulando en las tres jurisdicciones unos 15 mil vehículos en las tres jurisdicciones. Una estimación actual sugiere que existirían alrededor de 75 grandes unidades empresarias. Esta red observa trazados muy diversos con superposición entre líneas y con el sistema ferroviario. El segmento competitivo con el ferrocarril es en términos relativos reducido, en cuanto a las líneas provinciales son sólo parcialmente competitivas del modo ferroviario.

El grupo de líneas que opera en la Ciudad registra la desaparición de alrededor de 25 líneas, mientras que las de jurisdicción de la PBA se muestran dinámicas por crecimiento propio y por ampliación de líneas de jurisdicción municipal bonaerense; si bien predominan las líneas “hacia el Centro” las transversales han tenido un fuerte desarrollo.

Respecto de la tarifa es fijada no sobre las distancias estrictas (tarifa tipo taxi) sino sobre secciones del recorrido, lo que habitualmente es una iniciativa del sector empresario. En oportunidades el seccionado es utilizado como herramienta competitiva. El régimen tarifario penaliza viajes con transferencia lo cual es un obstáculo a políticas de integración inter e intra modal aun cuando no debería darse en el caso del ferrocarril, donde las tarifas aun son bajas como para alentar la transferencia. Esta situación podría variar con las modificaciones previstas en las negociaciones en curso entre la Nación y empresas concesionarias.

La tarifa ha aumentado en términos reales desde la década del '80, llegando a valores de mas de un 50 % a partir de la convertibilidad.

El transporte automotor ha operado desde su privatización sin subsidios estatales explícitos, los costos de las empresas se financian con la tarifa.

Si bien en promedio podría afirmarse que los prestadores se encuentran en equilibrio en cuanto los ingresos cubren los costos más una cierta rentabilidad, la gran dispersión de líneas y empresas rentables implica una fuerte disparidad.

La oferta en términos de horarios y frecuencias si bien muestra en general niveles razonables en horas de demanda sostenida suelen producirse “baches” como consecuencia de gestiones de tráfico deficientes y congestiones de tránsito en las principales vías donde circulan. Esta congestión además se ve agravada por la intensa circulación de taxis y autos particulares.

En cuanto a la cobertura geográfica y adecuación de la red, la apreciación empírica sugiere niveles razonables con excepción de áreas periféricas de muy baja densidad o de elevado nivel de ingreso y consiguiente motorización.

En algunas áreas se ha verificado la competencia de servicios de oferta libre (charters y remises), en situación tanto de legalidad como de clandestinidad. Este factor no debería haber afectado al sector en su conjunto por cuanto su magnitud no lo justifica, aunque existen algunos casos particulares que han tenido fuerte impacto sobre la oferta total. Este es un tema que merece ser analizado en particular.

La recuperación del servicio ferroviario ha contribuido a la disminución de tráfico aunque sobre todo el de distancias mayores. La incidencia de este fenómeno no debe sobrestimarse pues representa aproximadamente un 10 % de su demanda. El otro factor de reducción de la demanda es la creciente motorización y la habilitación de vías rápidas de acceso. Tampoco debe descartarse una reducción en la demanda general en función del fuerte crecimiento del desempleo en el área.

El actual marco institucional parece dificultar la adopción de medidas de racionalización de la red, por la escasa capacidad de gestión del poder concedente, la atomización empresarial, su relativa capacidad gerencial y las diferentes rentabilidades de los servicios. Es en este contexto en el cual deberán analizarse horizontes alternativos de política.

Se deben definir pautas de política respecto a la función a asignar al APP, en el conjunto de los modos de transporte. Los desplazamientos con elevadas densidades sobre las redes de transporte deben ser canalizados a través del transporte público, en cualquiera de sus modos, manteniendo la diversificación de oferta actual enmarcada en un contexto donde el APP sea regulado.

Deben potenciarse los medios guiados en la medida que puedan aprovecharse en toda su capacidad y constituyendo los centros que faciliten la transferencia entre medios. La expansión de los medios ferroviarios y subterráneos debe ser cuidadosamente estudiada atento a los cuantiosos recursos que ellos demandan. Debe explotarse la potencialidad técnica del APP en oferta de media capacidad con carriles preferenciales que permitan velocidad y capacidad de circulación. Esta opción puede constituir una prolongación de líneas de subterráneos de costo menor.

Las opciones de política sectorial deben ser planteadas básicamente a partir de la intervención en el marco regulatorio del sistema por cuanto el Estado no tiene injerencia directa en la operación. Parece claro que en el corto y mediano plazo el APP deberá gestionarse en un marco regulatorio que se encontrará en algún punto a mitad de camino entre la regulación activa y pasiva. En el campo de la coordinación intermodal la acción por el momento parece limitada por cuanto dependería de acuerdos voluntarios entre operadores privados. Los aspectos interjurisdiccionales deberán ser considerados y comenzarse una acción más efectiva a partir de la creación del ECOTAM.

El transporte ferroviario de superficie y subterráneo

El Transporte ferroviario suburbano y metropolitano resulta esencial para la actividad del Área Metropolitana y en particular para que la Ciudad de Buenos Aires pueda mantener plenamente su actividad económica y su vigencia como centro administrativo, cultural y de empleos, atenuando la tendencia a su declinación urbana, ya insinuada en vastos sectores del Micro y Macrocentro.

Actualmente el ferrocarril suburbano mueve 1,6 millones de viajes diarios, de los cuales el 75% está directamente relacionado con la población y los empleos dentro de la Ciudad. El Subte, a su vez, ha llegado al nivel de 1 millón de viajes diarios. Ambos sistemas prestan servicios de calidad regular, a pesar de las grandes mejoras de los últimos años, porque salvo excepciones su equipamiento e infraestructura son insuficientes y anticuados. Los planes de inversión en ejecución, pagados por el Estado Nacional, son apenas suficientes para detener la degradación de ambos sistemas y para aumentar en algo su capacidad, pero no para transformarlos tecnológicamente y producir un sustancial aumento de su capacidad y calidad, tal que les permita captar una demanda potencial que es seguramente muy superior a la actual.

El objetivo de ambos sistemas dentro del Área Metropolitana es aumentar la captación de pasajeros sobre los ejes radiales dirigidos al Micro y Macrocentro de la CBA, y unir los centros secundarios a lo largo de dichos ejes radiales. El Subte en particular, debe además distribuir en las áreas más densas de la CBA los flujos de pasajeros aportados por los ferrocarriles, y contribuir a la circulación dentro del Micro y Macrocentro, funciones ambas que cumple imperfectamente por inadecuación de la red.

La principal limitación del ferrocarril, radica en la insuficiencia de su infraestructura para poder diversificar su oferta; actualmente opera mayormente al servicio de la población suburbana residente en la "segunda corona" del conurbano (afuera del camino de cintura) y su potencial para servir a la "primera corona" (entre la General Paz y el Camino de Cintura) se ve limitada por la falta de vías triples o cuádruples.

Otra limitación de infraestructura muy severa es la interferencia con la circulación de las calles, en unos 700 pasos a nivel, de los cuales más de 100 están dentro de la CBA.

La limitación del Subte se encuentra, además de la antigüedad de muchos equipos, en el trazado marcadamente radial de su red concebida a principios del siglo que culmina,

orientada hacia la Plaza de Mayo y desatendiendo las áreas que se han desarrollado y transformado en el último medio siglo. Sigue siendo una falta cada vez más sensible, la ausencia de líneas transversales. También lo es que no se atiendan nuevos corredores radiales. Es evidente que la prolongación de las líneas radiales por sí sola no resuelve estos problemas.

Las grandes carencias de infraestructura no han sido abordadas en los planes de inversión de los contratos de concesión, con excepción de los 30 pasos a desnivel previstos en la CBA, que deben considerarse obras de la máxima prioridad e importancia estratégica. Las renegociaciones contractuales pretenden incrementar la inversión en ambos sistemas, y desde el punto de vista de la CBA deberían apoyarse esos proyectos, sin perjuicio de seguir analizando sus detalles y la forma de financiarlos.

Uno de los temas más importantes, que excede a la CBA, es el nivel tarifario. Este es actualmente extremadamente bajo, motivando una distorsión del mercado de transporte público y el pago por el Estado de subsidios que podrían casi desaparecer. Por lo tanto, un aumento tarifario cuyo resultado se vuelque a incrementar la inversión, al menos en material rodante, es aceptable, en tanto el aumento sea moderado y no genere una notable retracción de la demanda, ya que en tal caso se estaría desvirtuando el objetivo declarado para los medios guiados.

Más allá de la renegociación, la CBA a través de la empresa SBASE ha encarado obras de ampliación de la red subterránea. Sobre este aspecto por ahora se trata de proyectos parciales, faltando un plan orientado al largo plazo que tenga consenso técnico y social. La realización de líneas transversales al abanico radial, es prioritaria.

Se identificaron, en el Área Metropolitana, unos 25 proyectos ferroviarios medianos y grandes por un total de US\$ 5500 millones, sin haber podido valorizar algunos y además, sin que ellos agoten los proyectos posibles. No todos son convenientes, ni factibles. No todos son mutuamente compatibles. Dentro del conjunto se ha identificado un grupo de proyectos que parece técnicamente razonable -incluso si no está plenamente determinada su factibilidad económica y financiera- y que podría ser la base de un programa de largo plazo.

Desde el punto de vista de la CBA, se entiende que deben favorecerse los que se listan en el cuadro que sigue, con la salvedad de que aquellos relativos a los ferrocarriles suburbanos son proyectos que no tienen lugar necesariamente dentro del límite de la Ciudad de Buenos Aires.

Otros proyectos no incluidos en esta lista o son de menor prioridad, o no parecen totalmente justificados, y requieren mayores análisis para una decisión.

Proyecto N° Descripción

S.1	Modernización de la Línea A del Subte
S.3	Línea H de Subte, Retiro-Pompeya (tramo prioritario Pompeya-Avenida Santa Fe)
S.5	Línea F del Subte, Plaza Constitución-Plaza Italia (tramo prioritario Constitución-Av.Santa Fe o Juncal)
S.7	Extensión de la Línea E del Subte entre Bolívar y Retiro
F.24	Pasos viales a desnivel en la CBA
F.25	Línea Mitre: Circuito Norte, Victoria -Bancalari-José León Suárez e incorporación de coches.
F.25 bis	Línea Sarmiento: realización en etapas de la vía cuádruple entre Caballito y Liniers, e incorporaciones de coches
F.27	Electrificación de la Línea San Martín
F.28	Línea San Martín: viaducto entre Palermo y Avda. Corrientes
F.29	Electrificación de la Línea Roca, vías Circuito y La Plata
F.30	Electrificación de la Línea Belgrano Norte
F.32	Electrificación de la Línea Belgrano Sur
F.34	Nueva estación Buenos Aires de la Línea Belgrano Sur

Transporte de cargas

En lo referido al transporte de carga aparece como elemento de significación el hecho de que en la Región Metropolitana no se realiza un estudio de cargas desde hace aproximadamente tres décadas, con lo cual no se tiene clara idea de los flujos y de los espacios necesarios para el desarrollo de un sistema de transporte eficiente tanto en términos ambientales como económicos.

Se puede partir de la hipótesis que se producirá en la Región un incremento gradual de la eficiencia en la actividad económica, hecho que repercutirá en el abastecimiento y distribución de los bienes que la misma necesita, como así también el desabastecimiento de los bienes y desechos que genera.

Asumir dicha hipótesis, significa que se utilizarán las herramientas que brinda el multimodalismo y la logística, calificando al modo o bien a la asociación de varios modos que genere el mejor uso del espacio físico, el menor consumo energético y la consiguiente disminución de los costos de comercialización.

Normalmente no se evalúan los incrementos de costos que se generan por la ineficiencia del sistema de transporte de cargas en la Región y se subestima el aporte que el transporte de cargas hace a la competitividad y eficiencia de una Región Metropolitana.

Existen objetivos claros en la materia, que son incontestables por la contundencia de los conceptos que sostienen:

- “sostenible” desde el punto de vista ambiental;
- mínimo consumo energético;
- eficiencia en términos económicos y de uso de la infraestructura disponible;
- seguridad contra depredaciones y robos;
- causar el menor impacto posible en materia de accidentes.

Es de suma urgencia que desde todos los ámbitos, tanto públicos como privados, se promueva a través de medidas concretas, el transporte intermodal terrestre; tanto en los tráficos internos como internacionales. La razón fundamental es la contribución a la reducción de la polución y el congestionamiento de la infraestructura existente, particularmente en áreas metropolitanas, que dicho tipo de transporte conlleva.

Su desarrollo está muy ligado a la vocación que el poder público tenga sobre el particular. Involucra a diferentes áreas de gobierno y también a distintos niveles de la administración nacional, provincial y municipal. Tiene componentes de “horizontalidad” y “verticalidad”. El transporte ferroviario de cargas es un aliado del medio ambiente. Su inserción en un programa vasto de transporte multimodal en la Región Metropolitana debe ser un objetivo básico de buena gestión gubernamental.

Uno de los componentes fundamentales para la obtención de dichos objetivos son las terminales de carga. Estos espacios urbanos constituyen una excelente reserva, sobre la cual se debe accionar con sumo cuidado.

Dichas terminales, con tecnología adecuada al concepto de multimodalismo, pueden brindar la eficiencia que reclama la cadena de abastecimiento/desabastecimiento de regiones metropolitanas, como la de Buenos Aires.

Un ejemplo claro lo constituye el transporte de residuos sólidos. Es conocido el hecho de que los lugares de relleno sanitario ubicados en la Región tienden a colmatarse y si no lo han hecho es porque se ha elevado la cota de coronamiento respecto a lo que se había planeado al inicio del proceso.

Para depositar residuos fuera de la Región, es necesario pensar seriamente en el transporte ferroviario, como sucede en otras latitudes. Es decir, hay que asociar las estaciones compactadoras/concentradoras de residuos, con la infraestructura y playas ferroviarias.

Para desarrollar un programa de tal magnitud y envergadura, será necesario conciliar aspectos de saneamiento ambiental, costos de alternativas de transporte y localización

física de los emprendimientos, tanto en lo que se refiere a la disposición final como a la compactación en zonas que concilien la cercanía de las áreas de generación de los desechos, en la eficiencia de su transporte hasta el destino final.

Históricamente, el transporte fue desarrollado sobre la consideración de los modos analizados separadamente. El fiel ejemplo de esto es que la vialidad, que constituye la infraestructura de un modo, siempre tuvo un tratamiento marcadamente diferente del que se le dio a los otros modos, tanto desde su gestión como de su financiamiento.

Otro ejemplo a nivel región Metropolitana, es la disociación entre la trama de circulación de los camiones de alto porte y la ubicación de las terminales de cargas ferroviarias, potencialmente reconvertibles en playas multimodales.

El tema fundamental es la disponibilidad de espacios para desarrollar complejos “centros de servicios de cargas” de uso multimodal. El proyecto de una playa de camiones en la Ciudad, ubicada a orillas del Riachuelo, es una solución necesaria aunque insuficiente, ya que a ella no accede el ferrocarril.

Hay espacios suficientes que deben ser analizados, en cuanto a su destino futuro, con esa perspectiva. Dichas áreas son las actuales playas ferroviarias con que cuenta la Región, las que luego de un estudio en profundidad, tanto de diagnóstico como de proyección de cargas, pueden reconvertirse, algunas, en “centros de servicios integrales” y otras, ser destinadas a otros usos metropolitanos.

Es por esta razón que la desafectación de uso ferroviario de un listado de playas contenidas en el Decreto 837/98 no parece oportuno, sin tener previamente las conclusiones del análisis propuesto. No se trata de desactivar playas ferroviarias solamente, lo que está en juego es la eficiencia de todo el sistema de transporte de cargas que sirve a la Región.

Esta es la perspectiva que no se debe perder, ya que si no, queda en buena medida comprometida la eficiencia futura de la metrópolis, tanto en su rol nacional como internacional, inserto en el Mercosur.

Lo explicitado anteriormente es extensivo a otras áreas urbanas del país: Rosario, Córdoba, Bahía Blanca, Mendoza, Santa Fe/Paraná, Salta/Jujuy, que cumplen un rol importante en la estructuración regional de Argentina, como así también en su integración con el Cono Sur.

Se trata entonces de crear una red de “centros de servicios de cargas” en las principales ciudades del país, con vistas a lograr una profunda inserción del multimodalismo en el transporte terrestre, con todas las ventajas implícitas que ello traería aparejado.

Puerto de Buenos Aires

De los grandes proyectos analizados, la posible ampliación del Puerto de Buenos Aires es uno de los más importantes por su impacto urbano y en el sistema de transporte de la Región.

A través del Puerto de Buenos Aires se canaliza una proporción importante del comercio exterior del país. En muchos casos este puerto constituye una alternativa relevante para favorecer el desarrollo de las exportaciones y para reducir los costos de transporte asociados al movimiento de cargas en general.

Si bien es cierto que ya en la actualidad el tránsito de camiones hacia y desde el puerto genera serios conflictos a la Ciudad, principalmente por congestionamientos vehiculares, y que la situación se agravaría en caso de concretarse ampliaciones que deriven en mayor captación de cargas, no resulta aconsejable analizar el tema solo en base a sus efectos sobre la problemática urbana, dado que afecta los intereses del país en general. Por otra parte, así como produce inconvenientes del tipo señalado, el puerto ha generado y genera importantes beneficios para la ciudad, tanto en términos de empleo como de desarrollo económico.

Este puerto ha tenido mejoras importantísimas en los últimos años, siendo actualmente una de las instalaciones tecnológicamente más modernas y eficientes de América Latina para el movimiento de contenedores. Pensar hoy en su desafectación o traslado sería un despropósito, pero sí es válido plantear dudas acerca de la conveniencia de su expansión.

La Ley de Puertos sancionada en 1992 resolvió transferir el dominio, administración y explotación de todos los puertos a las provincias en que se hallaban localizados, incluyendo el traspaso del Puerto de Buenos Aires a la Municipalidad de la Ciudad. Con posterioridad, mediante Decreto del Poder Ejecutivo Nacional se vetó el artículo de la Ley que disponía dicho traspaso imputando razones que perdieron validez al crearse el gobierno Autónomo de la Ciudad. La transferencia del puerto a la Ciudad actualmente es reclamada por distintos sectores vinculados con la actividad portuaria.

También se había dispuesto la creación de una Sociedad Administradora del Puerto, en la que el GCBA tendría participación, pero su instrumentación todavía no se ha concretado sin que exista justificación para ello. De tal modo, en la actualidad la Ciudad no tienen formalmente competencias sobre el Puerto.

Esta situación tiene implicancias relevantes, dado que las autoridades nacionales al tomar sus decisiones en la materia portuaria suelen asignar a los aspectos urbanos una importancia menor de la que habitualmente le confieren los funcionarios comunales. Las tendencias internacionales señalan una creciente preocupación por la relación puerto-Ciudad al diseñar las políticas portuarias.

Proyectando esta situación a futuro resulta previsible que el puerto se desarrolle sin que se analice exhaustivamente la problemática urbana. El GCBA debe tener un rol protagónico en todo proyecto relacionado con su puerto y no constituirse solo en sujeto de consulta sin intervención formal en la toma de decisiones.

En este sentido se considera fundamental:

- impulsar una nueva ley tendiente a lograr la transferencia del dominio, administración y explotación del puerto conforme a lo dispuesto originalmente por la Ley de puertos.
- exigir la urgente conformación de la Sociedad Administradora del puerto de acuerdo con lo dispuesto en la normativa vigente, con participación activa del Gobierno de la Ciudad en la toma de decisiones de todos los aspectos que afecten sus intereses y los de sus habitantes, hasta tanto se concrete dicha transferencia.

El proyecto de ampliación del puerto se encuentra desarrollado sólo a nivel preliminar, sin que se hayan realizado análisis de planificación integral ni estudios que permitan verificar su viabilidad técnica y económica.

En general no se han realizado análisis de alternativas tendientes a solucionar los problemas del puerto y de su entorno urbano, sino que aparentemente el proyecto se generó como consecuencia de expectativas de crecimiento del tráfico portuario (combinadas con cierta saturación de los espacios terrestres asociados al mismo) y ventajas de complementación con el proyecto del dragado de profundización de la vía navegable entre San Martín y el Océano Atlántico a 36 pies.

La eventual profundización de la vía navegable es el tema principal (y tal vez excluyente) en base al cual podría justificarse el emprendimiento. Existen anuncios oficiales acerca de la profundización de la vía navegable troncal a 36 pies, proyecto sobre el cual se están realizando los estudios de viabilidad técnica y económica (aún no concluidos) y para el que aparentemente existe una decisión presidencial favorable a su ejecución.

Si dicho dragado de profundización se realiza, seguramente comenzarán a arribar al país buques portacontenedores de mayor tamaño y que consecuentemente requerirán operar con calado superior al admisible actualmente en el puerto de Buenos Aires, pero los muelles existentes en las condiciones actuales no admiten la realización de las necesarias obras de dragado. Por tal motivo, para esta alternativa el proyecto oficial podría constituir una solución interesante, que merecería ser particularmente analizada.

Si el proyecto se independiza de las ventajas que le otorgaría la eventual profundización de la vía navegable, sus atributos son discutibles y no sería recomendable avanzar en su desarrollo sin efectuar previamente cuidadosos estudios de planificación, fundamentalmente teniendo en cuenta que al concentrar el puerto mayores volúmenes de carga y nuevas actividades complementarias se agravarían los ya preocupantes efectos urbanísticos de tránsito vehicular vinculado con la actividad portuaria.

Aun en caso de demostrarse la conveniencia de profundización de la vía navegable troncal y decidirse la ejecución de las obras de dragado, antes de encarar las obras previstas en el proyecto de ampliación del puerto se considera necesario efectuar estudios tendientes a:

- Evaluar la incidencia del proyecto sobre los costos de transporte vinculados con el comercio exterior del país, efectuando comparaciones con otras soluciones alternativas.
- Identificar propuestas alternativas para atacar los inconvenientes que se pretende solucionar y compararlas técnica y económicamente con el proyecto oficial.
- Acelerar la decisión acerca de la alternativa a adoptar para la autopista de vinculación norte-sur, dado que de ello depende la necesidad de construir o no el túnel previsto en el proyecto de ampliación del puerto, que es su componente de mayor costo y complejidad.
- Analizar la posibilidad de emplazar en otro sitio la terminal de pasajeros proyectada, de modo de evitar la rectificación de la traza del Canal Norte.
- Reconsiderar la decisión de no incluir acceso ferroviario a la zona de ampliación del puerto.
- Definir claramente el esquema de operación del nuevo muelle planteado, incluyendo la interacción con las terminales existentes.

A partir de la realización de las actividades mencionadas será posible definir objetivamente la conveniencia o no de ejecutar el proyecto. Hasta tanto se concreten las acciones señaladas las opciones de políticas serían:

- Exigir la participación activa del GCBA en la toma de decisiones vinculadas con el proyecto de ampliación del puerto, considerando particularmente los impactos urbanísticos del proyecto.
- Teniendo en cuenta que a corto plazo se iniciará una nueva gestión de Gobierno, evitar que se tomen en los próximos meses decisiones que comprometan las políticas futuras en materia portuaria y urbanística.

Grandes proyectos urbanos

Entre los principales problemas e impactos que presentan los grandes proyectos urbanos se pueden mencionar los siguientes:

Area Retiro plantea los problemas y conflictos que genera el asociar numerosas funciones urbanas y de transporte en un enclave, que no tiene resueltas su funcionalidad ni su accesibilidad ("trabada" en su desarrollo.).

A esta situación se ofrecen soluciones variadas desde el punto de vista urbano, del transporte y la circulación, de montos de inversión muy importantes. Esta discusión lleva ya muchos años y hay que tener en cuenta que la disponibilidad de fondos para inversiones públicas y/o privadas ha llegado a un punto en que las decisiones tienen que fundamentarse sobre bases viables.

La implantación de un proyecto urbano de la magnitud de Puerto Madero impidió resolver hasta el momento la continuidad de la autopista La Plata / Buenos Aires y por consiguiente la accesibilidad al Puerto y a la Terminal Única de Transporte de Pasajeros de Larga Distancia. No hay que dejar de recordar que uno de los fundamentos de la localización de esta última fue su futura accesibilidad por autopista y ya han transcurrido más de 15 años desde entonces.

Como ya se comentó otro tema importante a resolver es la funcionalidad y el tamaño del Puerto de Buenos Aires acorde con la demanda actual y futura previsible del comercio exterior que moviliza. Es necesario resolver su accesibilidad ferroviaria y vial antes que pensar en su ampliación.

Buenos Aires no tiene tampoco resuelto el problema de una Terminal de cargas, con las características que las nuevas tecnologías y la logística demandan, máxime cuando se observa que la ampliación del Puerto que se propone basa su posible factibilidad no tanto en la ampliación del puerto propiamente dicho sino en el desarrollo de un área terminal logística que igualmente demandaría mejor accesibilidad ferroviaria y vial.

El Gobierno Nacional ha concesionado la red de aeropuertos de Argentina, incluyendo en dicha concesión los dos principales aeropuertos del país, Aeroparque y Ezeiza, que son los que pueden dar rentabilidad a las inversiones. Esta decisión implica factores de política aerocomercial que no aparecen claramente expuestos cuando el estado licitó los mismos.

La posición geográfica argentina y su inserción en el Mercosur obliga a pensar en la necesidad de definir un posicionamiento estratégico en materia aeroportuaria y aerocomercial, no desestimando la posibilidad de que en la Región Metropolitana se localice el “hub” que abastezca el tráfico que se origina en esta área continental.

La Ciudad no ha tenido oportunidad de fijar su posición en cuanto a tener un aeropuerto ciudadano que obviamente obligaría a definir pautas de política aérea, particularmente con respecto a vuelos de cabotaje y/o regionales, debiéndose ajustar a las características que su implantación actual tiene.

Respecto a un aeropuerto único en la Región, ninguna oferta o proyecto alternativo de los que fueron expuestos a la Ciudad contaban con soluciones asociadas a la accesibilidad terrestre que atendiera la demanda de los usuarios de transporte aéreo que mayoritariamente se localizan en la Región.

Cuadros síntesis

A modo de sumario expeditivo, se presentan a continuación cuadros síntesis de los temas tratados en el Estudio. Dichos cuadros (en las páginas siguientes) se estructuran en cuatro ítems:

- alcance urbano o metropolitano de los temas tratados;
- elementos de diagnóstico de mayor significación;
- implicancias tendenciales surgidas a partir del diagnóstico;
- presentación de lineamientos de opciones de política

Estructura urbana, circulación y transporte

Alcance	Elementos de diagnóstico de mayor significación	Implicancias tendenciales	Opciones de política
M/C	Vigencia de abordajes desintegrados: en lo temático, en lo escalar y en lo jurisdiccional	<ul style="list-style-type: none"> Insuficiencia de los abordajes sectoriales- temáticos, restringidos en relación a escalas territoriales, así como a la descoordinación interjurisdiccional. 	<ul style="list-style-type: none"> Abordajes integrales, territorial y jurisdiccionalmente articulados.
M	Excesiva simplicidad de la red circulatoria vial (carencias de miembros de jerarquía intermedia)	<ul style="list-style-type: none"> Tendencia a la saturación de ejes viales principales Tendencia a la profundización de la estructura radio-concéntrica metropolitana 	<ul style="list-style-type: none"> Jerarquización de la red vial secundaria
C	Significación de la disponibilidad de recursos circulatorios viales	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de suficiente potencialidad para dar cuenta de volúmenes de demanda significativamente mayores. 	<ul style="list-style-type: none"> Optimización funcional de la red existente.
M/C	Disminución de las relaciones interpersonales convencionales a expensas de nuevos instrumentos relacionales	<ul style="list-style-type: none"> Disminución de los flujos convencionales de transporte y de tránsito 	<ul style="list-style-type: none"> Promoción de la utilización de vías alternativas de comunicación
M/C	Modificación de la matriz de origen y destino de viajes personales	<ul style="list-style-type: none"> Desconcentración y eventual descentralización de actividades de mayor nivel de centralidad 	<ul style="list-style-type: none"> Promoción de una red jerarquizada de áreas centrales
M/C	Debilitamiento relativo de largo plazo de los modos guiados	<ul style="list-style-type: none"> Incremento de la circulación vial Congestión vial Déficits de estacionamiento vehicular 	<ul style="list-style-type: none"> Promoción de los modos guiados Promoción de la optimización en la articulación intermodal Desaliento a la utilización del automotor privado
M/C	Transformación en la estructura del sistema productivo, así como en sus pautas de localización	<ul style="list-style-type: none"> Generación de circuitos modificados de cargas Transformación de la localización del empleo 	<ul style="list-style-type: none"> Promoción de la localización espacial dirigida (intervención del Estado).
M/C	Creciente participación del modo automotor público y privado	<ul style="list-style-type: none"> Incremento en el nivel de congestión circulatorio Degradación de las condiciones ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> Políticas activas de promoción del cambio modal Políticas de atenuación del impacto ambiental de los automotores
M/C	Creciente incidencia de los costos de transporte de personas Vigencia de criterios de tarificación que promueven los mayores recorridos	<ul style="list-style-type: none"> Creciente inequidad social en relación a la participación de los costos de transporte Disminución en la tasa de generación de viajes según estratos sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Políticas selectivas de subvención del transporte público
M/C	Creciente ineficiencia e ineficacia global en la circulación vial	<ul style="list-style-type: none"> Ineficiencia económica, funcional y temporal en la operación del transporte 	<ul style="list-style-type: none"> Políticas de promoción de la diferenciación modal a favor de componentes públicos masivos
M/C	Aparición de una multiplicidad de nuevos recursos tecnológicos relativos al sector transporte	<ul style="list-style-type: none"> Variabilidad potencial de recursos de infraestructura Variabilidad potencial del parque móvil Variabilidad potencial de elementos de comunicación y de seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> Idem, compatibilizadas con sus implicancias en términos de generación de empleo.

M: Metropolitano
C: Ciudad de Buenos Aires

Estructura urbana, circulación y transporte

Alcance	Elementos de diagnóstico de mayor significación	Implicancias tendenciales	Opciones de política
M/C	Creciente conflictividad entre actividades estáticas y dinámicas en el espacio público	<ul style="list-style-type: none"> • Crecientes ineficacias e ineficiencias circulatorias • Creciente inseguridad operativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Privilegio de los aspectos circulatorios
M/C	Desvinculación del ejercicio de roles activos del Sector Público en el área de transporte	<ul style="list-style-type: none"> • Importante participación de los operadores privados de transporte • Segmentación según dominios operativos y/o territoriales de la oferta activa de servicios de transporte 	<ul style="list-style-type: none"> • Intervención activa en la oferta de transporte por parte del Sector Público
M/C	Fuerte concentración en la localización de las actividades terciarias en micro y macrocentro Vigencia de una estratificación altamente polarizada en la red de áreas centrales	<ul style="list-style-type: none"> • Alta concentración espacial y temporal de los diversos modos de transporte • Congestión circulatoria vial 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de una estructuración radio-concéntrica multipolar
M/C	Gran importancia relativa de los corredores radiales de todos los modos	<ul style="list-style-type: none"> • Tendencias a la concentración funcional sobre micro y macro centros • Congestión circulatoria centrada en la de los componentes radiales viales • Utilización con gran concentración temporal de los modos guiados 	<ul style="list-style-type: none"> • Calificación de redes prioritarias de naturaleza más equilibrada de los diversos modos de transporte
M/C	Tendencias a la suburbanización masiva de la población metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> • Transformación de la matriz de origen y destino de viajes • Incremento de la extensión territorial y temporal de los viajes residencia / trabajo • Transformación de la diferenciación modal de viajes • Creciente participación del automóvil privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la calificación y ampliación de la oferta de residencia ciudadana • Promoción de la calificación de servicios urbanos
M/C	Transformación de la estructuración de accesibilidad a favor del subsistema vial y de sus componentes radiales Tendencias a la desconcentración tanto descentrada como centrada de actividades urbanas de producción y consumo	<ul style="list-style-type: none"> • Transformación en la matriz de origen y destino de viajes • Transformación en la diferenciación modal de viajes • Creciente significación del automóvil privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la desconcentración polarizada
M/C	Persistencia de graves disfuncionalidades en las transferencias intra e intermodales Persistencia de la desarticulación tarifaria del transporte público y de sus implicancias funcionales y económicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Creciente participación del automóvil privado y de los modos no masivos • Creciente congestión circulatoria 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de espacios urbanos adecuados de transferencia intra e intermodal. • Promoción de la articulación tarifaria inter e intramodal
M/C	Incremento en el tamaño medio de los emprendimientos relativos a las diversas actividades urbanas.	<ul style="list-style-type: none"> • Polarización en las demandas de accesibilidad y estacionamiento • Creciente congestión de sectores urbanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Control del dimensionamiento de los emprendimientos urbanos en relación a su impacto circulatorio y a sus consecuencias funcionales y ambientales
M/C	Vigencia de significativas interferencias funcionales entre diversos subsistemas de transporte	<ul style="list-style-type: none"> • Segmentación de subsectores urbanos • Generación de discontinuidades operativas • Generación de congestión circulatoria 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la cancelación de interferencias • Promoción de la coordinación interjurisdiccional e interinstitucional de las organizaciones implicadas
M/C	Persistencia del muy bajo nivel de diferenciación jerárquica de la red circulatoria vial (clasificación de flujos; prioridades relativas; estacionamiento; uso del suelo del entorno)	<ul style="list-style-type: none"> • Generalización de las perturbaciones funcionales y ambientales generadas por la circulación • Perturbación del desempeño del transporte público • Dificultades operativas en la operación de cargas 	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de una clasificación variada con un mayor nivel de estratificación, con calificación de las prioridades operativas de cada uno de los miembros y apropiada regulación de los usos del suelo del entorno • Implementación de los mecanismos de control del desempeño del tránsito y estacionamiento

Estructura urbana, circulación y transporte

<i>Alcance</i>	<i>Elementos de diagnóstico de mayor significación</i>	<i>Implicancias tendenciales</i>	<i>Opciones de política</i>
M/C	Vigencia de un sistema de regulación urbana con falencias en relación a la coherencia entre actividades estáticas y dinámicas	<ul style="list-style-type: none"> • Perturbación generalizada del espacio circulatorio 	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de sistemas de regulación urbana de mayor abarcamiento temático -comprendiendo los subespacios público y privado- mayor simplicidad formal y sometidos a procesos regulares de revisión y ajuste. • Articulación entre las instancias de regulación y de control.
M/C	Vigencia de déficits globales de estacionamiento parcelario en diversas áreas de la Ciudad.	<ul style="list-style-type: none"> • Estacionamiento masivo en el espacio público • Interferencias a la circulación 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción del estacionamiento parcelario • Promoción del estacionamiento en espacio público no - circulatorio • Exigibilidad del estacionamiento complementario parcelario • Limitaciones al estacionamiento en espacio público circulatorio • Limitaciones al estacionamiento en sectores urbanos de alto nivel de centralidad

Ferrocarriles Suburbanos

Alcance	Elementos de diagnóstico de mayor significación / causas	Implicancias tendenciales	Opciones de política y acciones recomendadas
M/C	Recuperación de viajes y aumento de participación en el total del transporte público, respecto de las tres últimas décadas. La política de privatización con aporte estatal para subsidio y obras, tuvo éxito en el mejoramiento del servicio y en el aumento cuantitativo de la oferta, con las limitaciones de los medios físicos y recursos económicos dispuestos por el Concedente.	<ul style="list-style-type: none"> Modesto crecimiento de la demanda captada en función del aumento de la oferta, aproximadamente dentro de lo previsto por los concesionarios en sus respectivas ofertas. 	<ul style="list-style-type: none"> Confirmar la política de gestión privada del sistema. Intentar el aumento de los medios puestos a su disposición, asignando material rodante no utilizado y promoviendo mayores inversiones con una combinación (según el subsistema) de aporte estatal y financiamiento a través de la tarifa.
M/C	Nivel tarifario extremadamente bajo, tanto con referencia al pasado como al modo automotor. El gobierno nacional no reajustó las tarifas durante los años inmediatos a la convertibilidad hasta la firma de los contratos, y posteriormente lo hizo solamente para compensar mayores costos y aplicar el premio tarifario previsto.	<ul style="list-style-type: none"> Desequilibrio del sistema de transporte en su conjunto, por agudizarse la transferencia de viajes al ferrocarril posiblemente más allá de lo que justificarían los respectivos costos sociales. Empeoramiento de la situación económica del modo automotor en los recorridos en competencia directa. Subsidio estatal más alto de lo que sería posible. Bajo estímulo para que los concesionarios aumenten la oferta con los medios disponibles y que efectúen inversiones propias con igual fin. 	<ul style="list-style-type: none"> Producir aumentos tarifarios que atenúen la diferencia relativa con el modo competidor, los que deberían aplicarse en etapas moderadas para poder evaluar el impacto sobre la demanda (elasticidad). Renegociar el esquema contractual, de modo que los concesionarios perciban tarifas que los induzcan a mejorar y aumentar la oferta de servicios y a realizar inversiones en material rodante.
M/C	Estructuración de la oferta volcada, principalmente, a la satisfacción de la demanda de la segunda corona del AMBA. La limitación, principalmente del material rodante y en menor medida de la infraestructura, indujo a satisfacer preferentemente a la demanda radicada en la segunda corona del conurbano (afuera del Camino de Cintura).	<ul style="list-style-type: none"> Desaprovechamiento del potencial del ferrocarril para servir eficazmente a la demanda radicada en la CBA y en la primera corona del conurbano. El ferrocarril no contribuirá a moderar la tendencia de los residentes en dichas áreas a valerse de los modos automotores, en particular los privados. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de la oferta de los ferrocarriles, sea asignando material rodante ocioso (ex interurbanos), sea mediante el aporte estatal o su incorporación por los concesionarios, asignando a tal fin el producido por un razonable incremento tarifario.
M/C	La infraestructura tiene limitaciones para permitir una eficaz diversificación de servicios, que sería necesaria frente a una demanda crecientemente diferenciada. No hubo en las última décadas inversión en ampliación de la infraestructura ni en la superación de sus cuellos de botella (salvo limitadamente en la electrificación del Roca).	<ul style="list-style-type: none"> Desaprovechamiento del potencial del ferrocarril suburbano para servir con eficacia a la demanda de servicios diferenciados, en el Área Metropolitana. El ferrocarril no contribuirá a moderar la tendencia de los niveles sociales medios-altos a valerse de los modos automotores, en particular los privados. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de la inversión en infraestructura y en transformación tecnológica del sistema. En función de análisis operativos y económicos para cada subsistema, se trata de implantar vías adicionales, modificar estaciones y eventualmente, electrificar. En principio, prever inversión pública para ampliar la infraestructura. Promover la inversión en material rodante a cargo de los concesionarios.
M/C	La interferencia calle-ferrocarril limita la capacidad del sistema ferroviario. No hubo en el último medio siglo inversión para resolver forma integral el conflicto circulatorio con la red vial metropolitana. Sólo hubo inversión limitada, en obras viales localizadas, para resolver conflictos circulatorios locales y no para potenciar la circulación ferroviaria sobre un eje.	<ul style="list-style-type: none"> Crecientes desequilibrios sociales al ir aumentando la oferta ferroviaria. Creciente número de accidentes en los pasos a nivel. En algunas líneas la interferencia calle-ferrocarril limitará, debido al tiempo de cierre de barreras, la utilización del ferrocarril bien por debajo de su potencialidad, aún con su presente tecnología. 	<ul style="list-style-type: none"> Favorecer los programas de pasos viales a desnivel incluidos en los contratos de concesión, en territorio de la CBA. Ampliación de esos programas a las zonas de la primera corona del conurbano, con la finalidad de poder disminuir el intervalo de trenes entre las terminales de la CBA y las estaciones cabeceras intermedias (por ej.: Haedo, Hurlingham, etc.).
M/C	Facilidades de transbordo deficientes, que dan un servicio de baja calidad. No hubo colaboración de la ex Municipalidad con los FFCC estatales, para promover soluciones al transbordo de pasajeros entre el ferrocarril y los modos complementarios: colectivos, taxis, subte. Falta de control efectivo y permanente de las actividades comerciales ilegales. Inadecuada política de asignación del uso de las tierras de los cuadros de estación, con la permanencia de una estructura estatal inadecuada en su gestión.	<ul style="list-style-type: none"> Pérdidas de tiempo, incomodidad, inseguridad de los pasajeros que transbordan, todo lo cual induce al empleo del transporte privado y disuade de una mayor transferencia de viajes al ferrocarril. 	<ul style="list-style-type: none"> La Secretaría de Transporte de la Nación y la CBA deben acordar proyectos para mejorar los lugares de trans-bordo, usando como criterio de prioridad el movimiento diario de personas: Constitución, Retiro, Once, Liniers, Federico Lacroze, Palermo, Belgrano C, Flores, etc.. Modificar la política actual, asignando a las concesiones las terminales y la totalidad de las estaciones, acordando condiciones que aseguren un rédito al Estado y que preserven a los usuarios de usos abusivos que desvirtúan esta medida.

Ferrocarriles Suburbanos

Alcance	Elementos de diagnóstico de mayor significación / causas	Implicancias tendenciales	Opciones de política y acciones recomendadas
M/C	<p>Falta un plan de largo plazo para el desarrollo de los ferrocarriles suburbanos, en el marco del sistema de transporte metropolitano y compatibilizado con un plan para el Subterráneo de la CBA.</p> <p>La política de privatización encaró lo más urgente, que era detener la degradación del sistema, Pero la falta de equipos técnicos estables y de voluntad política impidió formular un plan de conjunto que incorpore en forma coherente las propuestas de los concesionarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se plantean, y podrían realizarse, un conjunto de proyectos no debidamente ajustados entre sí. • Existe el riesgo de que los planes de transformación, modernización y ampliación del sistema se detengan, al aparecer incompatibilidades y proyectos "tapón". 	<ul style="list-style-type: none"> • Formular un plan de largo plazo. • Hasta que ello no resulte posible, identificar un conjunto de proyectos prioritarios y con consenso, sobre los cuales avanzar con las etapas de factibilidad, financiamiento, ingeniería, etc.

Subterráneos

Alcance	Elementos de diagnóstico de mayor significación	Implicancias tendenciales	Opciones de política y acciones recomendadas
C y M	<p>Recuperación de viajes y aumento de participación del Subte en el total del transporte público, respecto de las tres últimas décadas.</p> <p>La política de privatización, con aporte estatal para subsidio y obras, tuvo éxito en el mejoramiento del servicio y en el aumento cuantitativo de la oferta, con las limitaciones de los medios físicos y recursos económicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Debe esperarse un modesto crecimiento de la demanda captada, en función del aumento de la oferta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Confirmar la política de gestión privada del sistema. • Promover la incorporación de material rodante, combinando el aporte estatal y la inversión privada a través de la tarifa.
C y M	<p>Nivel tarifario extremadamente bajo, tanto con referencia al pasado como al modo automotor.</p> <p>La tarifa del Subte se retrasó en los últimos años respecto del autotransporte público, en una medida que no registra antecedentes (la segunda sección del colectivo cuesta el 40% más que el viaje en subte).</p>	<p>Desequilibrio del sistema de transporte, por agudizarse la transferencia de viajes al Subte más allá de lo que justificarían los costos sociales de cada modo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empeoramiento de la situación económica desfavorable de modo automotor en los recorridos directamente competidores. • Subsidio estatal más alto (o canon más bajo) de lo que sería posible. • Bajo estímulo para que los concesionarios aumenten la oferta con los medios disponibles y que efectúen inversiones propias con igual fin. 	<ul style="list-style-type: none"> • Producir aumentos tarifarios que atenúen la diferencia relativa con el modo competidor, los que deberían aplicarse en etapas moderadas para poder evaluar el impacto sobre la demanda (elasticidad). • Renegociar el esquema contractual, de modo que el concesionario perciba una tarifa que induzca a mejorar y aumentar la oferta de servicios y a realizar inversiones en material rodante.
C y M	<p>Antigüedad e inadecuación de la flota del Subte.</p> <p>Salvo la Línea B, cuyo parque fue sustituido con trenes de segunda mano de muy buena calidad, las flotas originales siguen en servicio, con el agregado en los años '60 y '80 de dos flotas de concepción anticuada y con deficiencias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Altos costos de mantenimiento, bajas velocidades comerciales, alta disipación de energía, alto ruido, y en general condiciones de viaje poco atractivas, que resultan disuasivas del uso del Subte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reemplazar las flotas que sirven en las líneas A, C y E (en ese orden de prioridad) y redistribuir entre las líneas el material rodante más nuevo de manera de conseguir el mejor rendimiento del conjunto.
C	<p>Insuficiencia o deficiencia de andenes, escaleras y pasillos de circulación, así como de accesos a las estaciones, agravado por los kioscos de diarios y las implantaciones comerciales.</p> <p>Salvo la Línea A, los concesionarios originarios limitaron la inversión, reduciendo los espacios al mínimo posible. Con excepción de las obras realizadas entre 1954 y 1956 en el nudo Obelisco, no se corrigió esta situación. Se violan, cada vez en forma mas amplia, las disposiciones de los pliegos y del contrato de concesión en cuanto a comercios y kioscos, creando incluso situaciones peligrosas en los andenes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creciente incomodidad e inconvenientes al público, que se harán todavía peores a medida que la extensión de la red incremente el número de pasajeros, todo lo cual será disuasivo del empleo del Subte. 	<p>Asignar máxima prioridad a obras de mejora de los accesos y pasillos de circulación interiores.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hacer cumplir estrictamente las disposiciones del contrato de concesión en las áreas críticas, erradicando los locales y kioscos que perjudican al público y crean mala imagen por suciedad. • Promover el cambio de legislación que permite la ubicación de kioscos de venta de diarios y revistas en lugares inconvenientes.
C	<p>Muy malas condiciones ambientales que disuaden del empleo del Subte durante los meses de verano.</p> <p>Por falta de instalaciones de ventilación forzada, que extraigan el calor generado en el túnel y renueven el aire.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creciente incomodidad e inconvenientes al público, que se harán todavía peores a medida que aumente la oferta, ya que mayor cantidad de trenes y coches por tren, implicará mayor disipación de energía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignar prioridad a la realización de obras e instalaciones de ventilación forzada, como parte de un plan integral, comenzando con urgencia por las estaciones profundas del área Microcentro.
C y M	<p>Inadecuación o insuficiencia de la totalidad de los establecimientos de mantenimiento de la flota.</p> <p>Se debe a la falta de planificación del sistema en el largo plazo y a haberse dado prioridad a la compra de vehículos con desatención de las necesidades de su mantenimiento.</p> <p>También se ha permitido que prevalezca el interés de entidades privadas, al cederse inmuebles que habían sido asignados al taller que la red del Subte necesitará en el largo plazo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Altos costos de mantenimiento y limitación de la calidad de las intervenciones, que afectarán el desempeño de las flotas modernas que gradualmente se incorporen. • Absoluta inadecuación de la estructura de establecimientos de mantenimiento para las necesidades de una red Subterránea ampliada, acorde con la magnitud de la CBA y del AMBA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dar absoluta prioridad a la realización prevista del taller en Flores Sur. • Promover la recuperación de los inmuebles cedidos a entidades privadas, que permitan realizar el proyecto original de este taller. • No siendo esto posible, identificar terrenos sobrantes del ferrocarril que sean útiles a ese fin.

Subterráneos

Alcance	Elementos de diagnóstico de mayor significación	Implicancias tendenciales	Opciones de política y acciones recomendadas
C y M	Red marcadamente radial, convergente a un limitado sector del Microcentro, con mediocre o ningún acceso a las áreas céntricas cuya actividad ha tenido el mayor crecimiento y a otras nuevas. La falta de inversión durante medio siglo de gestión directa o indirecta por el Gobierno Nacional, impidió modificar la red cuyo diseño proviene de la primera década del Siglo XX; así como impidió crear trazados transversales al abanico radial, que interconectarán las líneas existentes y crearán un malla en el Micro y Macrocentro.	<ul style="list-style-type: none"> Limitación estructural del tráfico que podrá captar el Subte, al no estar su red adecuadamente orientada hacia las áreas que más han evolucionado y crecido, y por falta de vinculaciones transversales. 	<ul style="list-style-type: none"> Extender la red a zonas actualmente no servidas (Línea E a Retiro) y crear vinculaciones transversales (sectores de las Líneas F y H).
C y M	Desigual servicio a los corredores radiales de acceso al Micro y Macrocentro de la Ciudad de Buenos Aires. Ausencia del Subte en los corredores del Sur y de la zona Noroeste de la CBA. Esto, debido a no haberse creado, en el último medio siglo, ninguna línea nueva y haberse limitando la extensión de la red a la prolongación de las líneas radiales originales.	<ul style="list-style-type: none"> Limitación estructural del tráfico que podrá captar el Subte, al no contar con nuevos corredores de acceso, desde el sur y desde el oeste de la Ciudad de Buenos Aires. 	<ul style="list-style-type: none"> Crear nuevos corredores radiales. Como primera prioridad, realizar el corredor proyectado desde el Sur (Línea H Pompeya – Once – Av. Santa Fe), que establece también una vinculación transversal al abanico existente.
C	Muy baja utilización del Premetro. En razón de un trazado inadecuado que atraviesa zonas despobladas, y no haberse cerrado el circuito en el Complejo Lugano, dando lugar a una división de las frecuencias en el punto de mayor demanda de la línea.	<ul style="list-style-type: none"> Utilización sólo marginal, con desaprovechamiento de la importante inversión llevada a cabo. 	<ul style="list-style-type: none"> Cerrar el circuito en Lugano I y II. Estudiar un modelo de urbanización en altura circunscripto a una franja a lo largo de la traza. Analizar si conviene extenderlo hasta Puente de la Noria o prolongarlo en territorio provincial, en un área muy mal vinculada al sistema de transporte masivo.
C	Falta un plan consensuado para el desarrollo del subterráneo de la CBA, formulado en el marco del sistema de transporte metropolitano y compatibilizado con un plan para los ferrocarriles suburbanos. La política de privatización encaró lo más urgente, que era detener la degradación del sistema, pero la falta de equipos técnicos estables y de acuerdos oportunos entre las jurisdicciones nacional y local, impidió formular un plan de conjunto que incorpore en forma coherente las propuestas de los concesionarios.	<ul style="list-style-type: none"> Se plantean, y podrían realizarse, proyectos no prioritarios y no encuadrados en un plan de conjunto. 	<ul style="list-style-type: none"> Formular un plan de largo plazo. Hasta que ello no resulte posible, identificar un conjunto de proyectos prioritarios y con consenso, sobre los cuales avanzar con las etapas de factibilidad, financiamiento, ingeniería, etc.

Transporte de pasajeros por automotor

Cuadro de situación	Diagnóstico		
	Elementos de diagnóstico	Elementos de pronóstico	Políticas a implementar
<p>Pérdida de participación del auto-transporte público en la demanda total, compensada muy parcialmente por el incremento de la participación de los medios guiados.</p> <p>Diversificación de oferta pública (charters, taxis, remises)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Derivación del transporte individual, lo que implica empeorar las condiciones de circulación Pasividad del régimen regulatorio, lo que impide una respuesta activa en términos de ajuste de oferta y de red. Debilidad de la gestión empresarial. Estos dos aspectos permiten como salida única el ajuste tarifario, lo que refuerza la tendencia a la pérdida de demanda. Absorción de emprendimientos inviables por parte de operadores mayores, sin que esto signifique una reformulación adecuada de la oferta. 	<p>Mantenimiento de la actual tendencia al empeoramiento del desempeño del automotor público, reforzándose la tendencia al uso del transporte individual (excepto eventualmente los tráficos atendidos por medios guiados con capacidad disponible).</p> <p>Persistencia de demanda y rentabilidad declinantes, aun continuando con los procesos de absorción. Posibles presiones al aumento de tarifas (especialmente si se acuerdan aumentos tarifarios con los operadores ferroviarios), lo que conspirara contra el crecimiento en la participación del transporte automotor en la demanda total.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Maximizar el empleo de capacidad instalada en medios guiados,, incluyendo eventuales ajustes de bajo costo. Mantener la diversificación de oferta (taxis, charters, remises, diferenciales) asegurando la internalización de los costos externos. Desarrollar tecnologías de capacidad intermedia en Automotor mediante carriles diferenciales. Construir capacidad de gestión para ir hacia una regulación mas activa por parte del sector público. Orientar un proceso de racionalización de la red, mediante acuerdos de absorción con racionalización o mediante licitación de líneas previamente reconfiguradas. Reforzar instancias de coordinación interjurisdiccional, sin tener en el corto plazo a constituir una autoridad con poderes delegados. Dar activa intervención en este proceso al G.C.B.A., restituyéndole competencia para el otorgamiento de concesiones.

El ferrocarril de cargas en la región metropolitana

Alcance	Elementos de diagnóstico de mayor significación	Pronóstico / Implicancias tendenciales	Opciones de política
M/C	Normalmente no se evalúan los incrementos de costos que se generan por la ineficiencia del sistema de transporte de cargas en la Región Metropolitana. Se subestima el aporte que el mismo hace a su competitividad.	Mayor incidencia de los costos de transporte en el precio de los productos de consumo, como así también improvisación sobre proyectos aislados sin una necesaria visión de conjunta que tienda a ver el transporte de cargas como un "sistema"	Se puede partir de la hipótesis que se producirá en la Región un incremento gradual de la eficiencia en la actividad económica, hecho que repercutirá en el abastecimiento y distribución de los bienes que la misma necesita como así también el transporte de los bienes y desechos que genera.
M/C	No se tiene clara idea de los flujos y de los espacios físicos necesarios para el desarrollo de un sistema de transporte eficiente tanto en términos ambientales como económicos.	Improductiva competencia modal en el transporte terrestre de cargas que sirve a la región . Potencial desafectación de playas ferroviarias para otros usos sin un previo análisis de su uso como playa multimodal. Dificultades y limitaciones serias para implementar criterios de "logística" en el transporte de cargas regional.	Existen objetivos claros en materia de transporte de cargas en las metrópolis. El sistema debe ser: <ul style="list-style-type: none"> • sostenible desde el punto de vista ambiental; • mínimo consumo energético; • eficiente en términos económicos y de uso de la infraestructura disponible; • seguro contra depredaciones y robos; • causar la menor tasa de accidentes.
M/C	Es manifiesta la disociación entre la trama de circulación de los camiones de alto porte y la ubicación de las playas ferroviarias ubicadas en dicha Región.	Seguirá el desarrollo del transporte analizados los modos separadamente, con la ineficiencia implícita. El proyecto de una playa de camiones a orillas del Riachuelo, es una solución parcial, sin acceso del ferrocarril.	Actuales terminales de cargas ferroviarias, potencialmente reconvertibles en playas multimodales. Es necesario preservar espacios para desarrollar "centros de cargas" de uso multimodal.
M/C	Es conocido el hecho de que los lugares de relleno sanitario ubicados en la Región tienden a colmarse y si no lo han hecho es porque se ha elevado la cota de coronamiento respecto a lo que se había planeado al comienzo del proceso.	La única solución viable es transportar y depositar fuera de la Región, en un plan concebido para cubrir el largo plazo.	Para lo anterior es necesario el transporte ferroviario como sucede en otras latitudes. Para ello hay que asociar a las estaciones concentradoras / compactadoras de residuos, con la existencia de vías y playas ferroviarias. Para un programa de tal magnitud y envergadura será necesario conciliar aspectos de saneamiento ambiental, costos de alternativas de transporte y localización de los emprendimientos.
M/C	Tendencia a la expulsión del FC de cargas. Decreto 837/98.	De implementarse lo impuesto en el decreto mencionado, mas de 70 mil. camiones de alto porte substituirán al FC en lo que hoy el mismo carga / descarga en el listado de estaciones a suprimir.	No se trata de desactivar playas ferroviarias solamente. Lo que esta en juego es la eficiencia de todo el sistema de transporte de cargas que sirve a la Región. Esta es la perspectiva que no se debe perder, ya que si no, queda en buena medida comprometida la eficiencia de la metrópolis, tanto en su rol nacional como internacional, inserta en el Mercosur.

Proyecto de ampliación del puerto de Buenos Aires

Elementos de Diagnóstico	Recomendaciones
<p><i>El proyecto se encuentra desarrollado solo a nivel preliminar, sin que se hallan realizado análisis de planificación integral ni estudios que permitan verificar su viabilidad técnica y económica.</i></p> <p><i>En General no se han realizado análisis de alternativas tendientes a solucionar los problemas del puerto y de su entorno urbano, sino que aparentemente el proyecto se generó como consecuencia de expectativas de crecimiento del tráfico portuario (combinadas con cierta saturación de los espacios terrestres asociados al mismo) y ventajas de complementación que con el proyecto de dragado de profundización de la vía navegable entre San Martín y el Océano Atlántico.</i></p> <p><i>La eventual profundización de la vía navegable es el tema principal (y tal vez excluyente) en base al cual podría justificarse el emprendimiento. Existen anuncios oficiales acerca de la profundización de la vía navegable troncal a 36 pies, proyecto sobre el cual se están realizando los estudios de viabilidad técnica y económica (aun no concluidos) y para el que aparentemente existe una decisión presidencial favorable a su ejecución.</i></p> <p><i>Si dicho dragado de profundización se realiza, seguramente comenzarán a arribar al país buques portacontenedores de mayor tamaño y que consecuentemente requerirán operar con calado superior al admisible actualmente en el puerto de Buenos Aires, pero los muelles existentes en el puerto en las condiciones actuales no admiten la realización de las necesarias obras de dragado. Por tal motivo, para esta alternativa el proyecto oficial podría constituir una solución interesante, que merecería ser particularmente analizada.</i></p> <p><i>Si el proyecto se independiza de las ventajas que le otorgaría la eventual profundización de la vía navegable, sus atributos son discutibles y no sería recomendable avanzar en su desarrollo sin efectuar previamente cuidadosos estudios de planificación.</i></p>	<p><i>Aun en caso de demostrarse la conveniencia de profundización de la vía navegable troncal y decidirse la ejecución de las obras de dragado, antes de encarar las obras previstas en el proyecto de ampliación del puerto se consideran necesarios realizar estudios tendientes a:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>• Evaluar la incidencia del proyecto sobre los costos de transporte vinculado con el comercio exterior del país, efectuando comparaciones con otras soluciones alternativas.</i> <i>• Identificar propuestas alternativas para atacar los inconvenientes que se pretende atacar y compararlas técnica y económicamente con el proyecto oficial.</i> <i>• Acelerar la decisión acerca de la alternativa a adoptar para la autopista de vinculación norte-sur dado que de ello depende la necesidad de construir o no el túnel previsto en el proyecto de ampliación del puerto, que es su componente de mayor costo y complejidad.</i> <i>• Reconsiderar la decisión de no incluir acceso ferroviario a la zona del puerto.</i> <i>• Definir claramente el esquema del nuevo muelle planteado, incluyendo la interacción con las terminales existentes.</i> <p><i>A partir de la realización de los estudios complementarios recomendados será posible definir objetivamente la conveniencia o no de ejecutar el proyecto. Hasta tanto se concreten las acciones señaladas las opciones políticas serían:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>• Exigir la participación activa del G.C.B.A. en la toma de decisiones vinculadas con el proyecto de ampliación del puerto, considerando particularmente los impactos urbanísticos del proyecto.</i> <i>• Teniendo en cuenta que a corto plazo se iniciara una nueva gestión de gobierno, evitar que se tomen en los próximos meses decisiones que comprometan las políticas futuras en materia portuaria y urbanística.</i>