



# ¿Cómo llegamos a donde queremos ir?

## Introducción

En las Notas previas decíamos que se requiere de un sistema de colectivos que llegue a tiempo al destino, en condiciones de viaje seguras, en el menor tiempo posible, con un razonable nivel de confort y al menor costo. Lograrlo no es fácil y, especialmente en países con fuertes restricciones presupuestarias como el nuestro, ello requiere de tiempo y constancia en las políticas públicas destinadas a tal fin.

La ruta a seguir debe implementar una serie de acciones donde entre las principales se destacan las siguientes: rediseño de la red, establecimiento de nuevos tipos de servicios, flexibilización normativa que permita generar un sistema dinámico que se adecue a la demanda, ampliación de la red de Metrobuses, aplicación de nuevas tecnologías para brindar información a los pasajeros y para

modernizar el esquema de control, ampliación de la integración de servicios entre los distintos modos, e incorporación de vehículos de tecnología limpia, entre otros.

¿Son urgentes estas medidas? No necesariamente, porque en cierto sentido, no hay una crisis del sistema de transporte de colectivos en el AMBA. Partimos de una buena base, con gran cobertura y con buena calidad de servicio, sobre todo si se compara con otras ciudades latinoamericanas. Sin embargo, que no sea urgente no significa que no sea importante. Ciertas reformas se pueden aplicar mejor cuando no hay urgencia en ellas.

## Rediseño de la red

En la Nota 3 veíamos que existían recorridos redundantes y otros excesivamente largos. Está claro que se puede rediseñar la red para mejorar la

eficiencia del sistema. El proceso debería cumplir con los criterios de potenciar la flexibilidad del sistema y jerarquizar las troncalidades en cada corredor.

La jerarquización de las troncalidades implica tanto la jerarquización vial como la mejora de la conectividad con los servicios alimentadores. En este sentido, resulta esencial la ampliación de la red de Metrobuses y/o carriles exclusivos, así como la mejora de los centros de transbordo. Estas obras deberían ser parte de un plan de movilidad integral de largo plazo que contemple su correspondiente financiamiento. En este sentido, la asignación de recursos del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte<sup>1</sup> y el financiamiento por parte de organismos multilaterales de crédito son dos instrumentos adecuados.

Respecto de los Metrobuses, debe contemplarse el mantenimiento de su infraestructura (estaciones, iluminación, pavimento, señales, etc.), quedando delimitadas claramente la responsabilidad de cada uno de los organismos y jurisdicciones involucradas. Por ejemplo, si la inversión estuviera a cargo de Nación, el municipio debe comprometerse a realizar el mantenimiento de las estaciones. Un sistema Metrobús con estaciones en mal estado degrada al sistema. Lo mismo puede decirse para un centro de transbordo donde confluyen líneas de colectivos que alimentan a las que discurren por un Metrobús, o donde el centro de transbordo se constituye con una estación ferroviaria.

Existen distintas alternativas para modificar los recorridos. En un extremo están los esquemas de reestructuraciones integrales (con modificaciones drásticas de la red), en los cuales se cambian todos (o la

mayoría de) los recorridos de un día para otro; en el otro extremo están los esquemas graduales con modificaciones parciales limitadas sólo a las líneas que requieren modificaciones.

Las reestructuraciones integrales tienen la ventaja de conseguir los beneficios rápidamente, además de contemplar las interacciones de las modificaciones de todos los recorridos. Sin embargo, presenta la desventaja de los elevados riesgos que generan las modificaciones drásticas, especialmente si los resultados se apartan de las proyecciones realizadas. Un ejemplo de estos problemas fue la implementación del Transantiago en Santiago de Chile en el año 2007, donde la modificación drástica de los recorridos terminó perjudicando a los usuarios (corredores saturados, desconcierto por falta de información sobre los cambios, etc.), e incluso provocando la renuncia del entonces ministro responsable del área.

Se considera que una estrategia gradual es más adecuada para una red del tamaño y complejidad como tiene la del AMBA, en la que, además, intervienen varias jurisdicciones (Nación, Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y 44 municipios). Debe destacarse que, si bien la implementación debería ser gradual, la concepción de la red es integral.

El problema de las múltiples jurisdicciones dio lugar a muchos intentos de creación de entes que traten la temática del transporte urbano a una escala metropolitana<sup>2</sup>. Una Agencia de Transporte Metropolitano es una de las herramientas que facilitaría la planificación e implementación del rediseño de la red de colectivos; pero tal como se explicita en el punto siguiente, su implementación no es tan simple de lograr, no solo en el AMBA. Otras herramientas de

<sup>1</sup> El Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte cuenta con gastos presupuestarios destinados, principalmente, al subsidio de empresas prestadoras de servicios de transporte público y concesionarias viales.

<sup>2</sup> Por ejemplo, algunos organismos multijurisdiccionales en operación en el AMBA, por fuera del sector Transporte, son la Autoridad de la Cuenca del Matanza Riachuelo (ACUMAR) y la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)

política están directamente asociadas, o son condicionadas, por el marco normativo existente. Finalmente, también es importante establecer algunas consideraciones sobre el rol que juega el financiamiento en todo este proceso.

## Agencia de Transporte Metropolitano en el AMBA

Normalmente, las áreas urbanas se extienden más allá de los límites institucionales que se establecen. Las personas viven en un lugar, trabajan en otro, van a divertirse a un tercero. Esta escala de las ciudades, más allá de los límites formales de los municipios y provincias, se suele denominar área metropolitana. Esta situación se da en muchos otros países y ciudades, por lo que existen en el mundo diversas experiencias de agencias metropolitanas que regulan los servicios de transporte. Algunas de las más conocidas son TfL (Transport for London) o el Consorcio Regional de Transportes de Madrid. Sin embargo, en ambos casos las ciudades de Londres y Madrid, y sus conurbaciones o áreas urbanas, coinciden dentro de una misma área subnacional (nuestras provincias). En nuestro caso, no es así. Un caso similar al nuestro es el Área Metropolitana de Nueva York que afecta a 3 áreas subnacionales (New York, New Jersey y Connecticut). La mayor parte del sistema de transporte es operado por la MTA (Agencia Metropolitana de Transporte, por sus siglas en inglés), que opera, por ejemplo, el subte de la Ciudad de New York. Sin embargo, este subte no cruza el río Hudson para llegar a New Jersey. En su lugar existe un tren llamado PATH (Port Authority Trans-Hudson) operado por una entidad,

denominada Autoridad Portuaria de Nueva York y Nueva Jersey, a cargo de ambos Estados (análogos a nuestras provincias). Ya hablamos de los problemas de la red, en particular de recorridos demasiado prolongados, enrevesados y, en muchos casos, redundantes y solapados. La falta de coordinación entre los 3 niveles de gobierno profundiza este conjunto de problemas. Como comentamos en la Nota 3, la red es producto, entre otras cosas, de las decisiones individuales de cada empresa de sumar recorridos o ir extendiendo los existentes, con posterior convalidación de las 3 autoridades por separado. Esa forma de acción debe modificarse. Debe adoptarse una visión y una planificación integral de la red, pensando en la eficiencia del sistema en su conjunto, contemplando la integración con otros modos de transporte.

En ese sentido, es necesario que la agencia estatal a cargo de la planificación, ejecución y regulación del servicio de transporte del AMBA tenga representación de las jurisdicciones intervinientes, de forma coordinada.

En el AMBA existió una experiencia parcial en la década de 1930, la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires (CTCBA)<sup>3</sup>. Desde 1970 a la fecha hubo una treintena de intentos, proyectos, incluso entes que se crearon por ley, pero ninguno de ellos ha logrado una existencia real. El último intento ha sido la Agencia de Transporte Metropolitano, del año 2012, homologado por PBA y CABA recién en 2014. Pero no hubo más que avances módicos en algunos temas.

Si bien consideramos que una Agencia de Transporte Metropolitano es el ámbito adecuado para que los equipos de las tres jurisdicciones trabajen coordinadamente en la planificación e implementación del rediseño de la red, lo más importante es la

<sup>3</sup> La CTCBA tenía alcance sobre los servicios de transporte de colectivos, ómnibus, tranvías y subterráneo de la ciudad de Buenos Aires, pero no sobre el sistema ferroviario.

constitución de los equipos técnicos correspondientes para estudiar, monitorear el desempeño y proponer las mejoras del sistema. Estos equipos elevarían los análisis técnicos sobre los cuales las autoridades implementarían los acuerdos normativos y las intervenciones necesarias.

## La cuestión normativa

Como ya dijimos en Notas pasadas, si bien el sistema es, técnica y teóricamente, fácilmente adaptable, en la práctica resultó ser demasiado rígido. Esto responde a muchas razones, una de las cuales es el marco regulatorio e institucional que rige al sector. La modificación de este marco facilitaría el rediseño y la mejora de la red, al permitir adaptarse con mayor facilidad a los constantes (y lentos, pero siempre en movimiento) cambios en la estructura urbana, los patrones de movilidad, el surgimiento de nuevas ofertas, etc. No vamos a entrar en detalle, pero deberían analizarse las ventajas y desventajas de un marco más flexible que permita, por mencionar algunos ejemplos:

- ▶ Establecer tramos de un recorrido "a demanda".
- ▶ Permitir otros vehículos (por ejemplo, combis) para algunos tramos en donde hacer transbordos de una misma línea.
- ▶ Contemplar la posibilidad de intercambio de parque móvil entre líneas de distintas jurisdicciones o, incluso, entre empresas.
- ▶ Combinar líneas o tramos de líneas de distintas jurisdicciones.
- ▶ Admitir reglamentaciones diferenciales según líneas o mediante

algún otro criterio. Por ejemplo, que los horarios de operación no sean iguales para todas las líneas y para toda la RMBA.

- ▶ Incorporar pruebas piloto como una herramienta de testeo de posibles cambios: modificaciones de trazas, nuevas trazas, horarios, etc.

- ▶ Normalizar la figura del concurso público para otorgar nuevos recorridos, permitiendo el ingreso al sistema de nuevos operadores, donde se asegure la transparencia y la competencia por el mercado. En los concursos deben contemplarse claramente los indicadores de desempeño que aseguren la mejora de la calidad del servicio, incluyendo el uso de tecnologías más limpias.

También deberían adoptarse mecanismos para promover explícitamente la utilización de vehículos que incorporen nuevas tecnologías, en especial aquellas más amigables con el medio ambiente (a GNC, eléctricos, hidrógeno, etc.).

En general, este proceso debe darse en conjunto con la implementación de un esquema de monitoreo permanente sobre el sistema, especialmente respecto al impacto de las flexibilizaciones. En este sentido, se deben aprovechar tecnologías ya existentes, pero no usadas en su totalidad para fiscalizar el sistema, evaluar desempeños, etc., como por ejemplo el sistema de gestión de flota<sup>4</sup>.

## Financiamiento

Otra herramienta indispensable que debe ser parte de la discusión sobre cómo modificar el sistema de colectivos en particular, y todo el ámbito de movilidad urbana en general, es el mecanismo de financiamiento del sector. Sabemos que

<sup>4</sup> El sistema de gestión de flota es una herramienta de control de las unidades mediante tecnología GPS (Sistema de Posicionamiento Global, GPS por sus siglas en inglés) que sirve, por ejemplo, para predecir el tiempo de llegada de cada vehículo, analizar frecuencias, regularidad de los servicios, etc.

mover personas y vehículos requiere tiempo, trabajo y energía, y que eso debe financiarse de algún modo. El nivel y la calidad del servicio dependen, en gran medida, de la cantidad de recursos que se vuelquen al sistema. Una de las principales cuestiones que surgen sobre este tema es, ¿quién afronta ese gasto? ¿Lo hacemos únicamente los usuarios del sistema pagando el boleto (la tarifa técnica, como vimos en la Nota 4) o se financia con recursos públicos mediante subsidios que abona el Estado (o un mix entre ambas fuentes, como sucede desde hace casi dos décadas)?

El subsidio al transporte público es un instrumento que se usa en muchísimas ciudades del mundo. Se lo usa para permitir el acceso a quien no podría abonar una tarifa plena, pero también, como vimos en la Nota 2, porque el transporte privado automotor genera muchas externalidades negativas (siniestros viales, congestión, contaminación, etc.), y ya que estos efectos no están incorporados plenamente en los precios, los mecanismos tradicionales de mercado no permiten alcanzar un equilibrio deseable. Dicho de otro modo, si el precio del transporte público es muy alto, muchas personas se vuelcan al transporte privado generando efectos nocivos que también implican costos altos para la sociedad (vidas, accidentes, tiempo perdido en viaje, contaminación sonora y del aire). Lo cierto es que la discusión sobre subsidios nunca es una cuestión de blanco o negro, de subsidio si o subsidio no. Es más bien una discusión que podría resumirse en dos aspectos: por un lado, la magnitud de estos subsidios, y por otro, subsidio a quién y para qué.

En cuanto a la magnitud, está claro que, como toda erogación pública, representa

una carga para el fisco. Tal cual sucede en toda discusión sobre el uso de recursos fiscales, se justifica dependiendo del objetivo de la medida, de lo que pasaría si no se realizara, y de las alternativas posibles para esos recursos. Más allá de que no exista una regla de oro para determinar el nivel óptimo de subsidios que debe tener un sistema de transporte público, van dos datos a modo de referencia: i) con un Salario Mínimo se podían adquirir 250 boletos en el 2002 (momento en que se aplican por primera vez los subsidios al sector), y más de 1.600 en 2021; lo que indicaría un fuerte abaratamiento relativo para este bien; y ii) en los 8 años previos a la pandemia los subsidios cubrieron, en promedio, 2/3 de los costos, mientras que en pandemia alcanzaron, aproximadamente, el 90%; lo cual es entendible, dada la dramática caída de la demanda y la mucho menos considerable baja de la oferta. De cualquier forma, cabe preguntarse si esto es sostenible en el tiempo.

En cuanto a quién se le otorga los subsidios y para qué, si bien está relacionado con la anterior, apunta a otro aspecto. Por ejemplo, si la tarifa técnica (lo que deberíamos pagar por el boleto si no hubiera subsidios) es de \$120<sup>5</sup> pero queremos bajar ese valor para que más personas accedan y utilicen el transporte público, ¿deberíamos subsidiar sólo a aquellos que tienen un ingreso bajo, o a todos los usuarios? Es decir, a los que ese precio les podría implicar dejar de hacer el viaje, o también a aquellos que, pudiendo pagarlo, podrían cambiarse a otro modo. Y es que, nuevamente, el subsidio aparece como una herramienta en la búsqueda del bien común. Queremos que más gente use el transporte público y menos el vehículo particular, y si bien no podemos obligarlos

<sup>5</sup> Es el valor correspondiente a junio de 2021 (no incluye IVA). En ese momento la tarifa mínima era de \$18 y la tarifa promedio efectivamente abonada, considerando los descuentos por atributo social e integración fue de \$13.

a hacerlo, sí podemos influir en las variables que se consideran a la hora de elegir cómo viajar: tiempo, confort, previsibilidad, seguridad y costo, entre otras. Cada persona valorará estas cosas de manera diferente, pero sin dudas el costo influye en la decisión. Y más allá de que haya otros instrumentos que también persiguen la eficiencia económica y la equidad social<sup>6</sup>, en principio no debería asustarnos la existencia de un subsidio generalizado que incluya a gente que pueda pagar más de lo que paga.

Adicionalmente, está la posibilidad de ir más allá, e influir en el tipo de viaje en transporte público. Con la RED SUBE, cuando una persona realiza una combinación, abona más barato el segundo boleto (y los siguientes). Esto reduce la penalidad que sufrimos por hacer combinaciones, permitiéndonos escoger una mejor alternativa. Por ejemplo, si en lugar de tomarse un colectivo para un recorrido muy largo, un usuario combina colectivo y subte, o colectivo y tren, esto promueve el uso de modos más sustentables y eficientes, como son los guiados ferroviarios; a pesar de viajar más rápido y poder transportar más gente con menos congestión, contaminación y accidentes, su cobertura es limitada, por ello que la combinación con el colectivo es ideal.

Al margen del impacto en los usuarios, el subsidio también opera como un mecanismo de premio y castigo para las empresas operadoras. Es por eso que, más allá de su magnitud y de a quién se dirige, es importante considerar qué conductas se está incentivando. Por ejemplo, si se decide subsidiar a las empresas exclusivamente en función de los kilómetros que recorren, a falta de otro tipo de control, éstas podrían estar

tentadas de brindar más servicios de los requeridos generando un incremento innecesario de costos. O si se subsidia en función de los pasajeros transportados, podrían querer reducir los servicios en las zonas de menor demanda. También puede darse que el esquema opere como un limitante ante determinados cambios. Por ejemplo, existe un subsidio específico al gasoil, que les permite a las empresas adquirir este insumo a un precio inferior al de mercado. Pero su propia existencia choca con una posible política que busque estimular el uso de otros combustibles menos contaminantes (gas, electricidad, etc.). En ese sentido, la discusión no debería agotarse en la cantidad del subsidio y el precio del boleto, sino en el esquema de reglas, incentivos y castigos que establece, y al cual los actores del sistema se adecúan.

## A modo de cierre

Si bien existen sinergias en muchos de los elementos que conforman el posible y necesario proceso de cambio, esto no significa que se deban implementar todos simultáneamente. Se pueden instrumentar mejoras incrementales que vayan mejorando progresivamente el sistema de transporte público del AMBA.

Así, el rediseño de la red, la modificación de la normativa, la realización de concursos públicos para acceder a los nuevos recorridos, la promoción de la tecnología limpia, la coordinación interjurisdiccional y la revisión del esquema de financiamiento, son algunos de los instrumentos que nos pueden abrir el camino, y permitirnos llegar, en forma gradual y mediante pasos sucesivos, del sistema que tenemos al que queremos.

<sup>6</sup> Estos pueden reemplazar en algunos aspectos al subsidio al transporte público, o complementarlo si se los aplica en forma conjunta con este. Por ejemplo, los impuestos a los vehículos particulares, a la contaminación, los cargos por congestión o por estacionamiento, o la transferencia monetaria directa a grupos sociales de interés.



Alejandro Sicra y Felipe González.  
Instituto del Transporte. UNSAM  
(Universidad Nacional de San Martín)