



.UBA INVESTIGACIÓN

Secretaría de Ciencia y Técnica

EL TRANSPORTE ARGENTINO ACTORES EN DEBATE



UBA
1821 Universidad
de Buenos Aires



PIUBAT · PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES · TRANSPORTE

El transporte argentino actores en debate

El transporte argentino : actores en debate / Alberto Müller... [et al.] ; compilado por
Alberto Müller. - 1a ed compendiada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :
Universidad de Buenos Aires. Secretaría de Ciencia y Técnica, 2020.
Libro digital, PDF/A

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-950-29-1851-8

1. Infraestructura del Transporte. 2. Medios de Transporte. 3. Transporte Urbano. I. Müller, Alberto, comp.
CDD 380.982

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

RECTOR

Alberto BARBIERI

VICERRECTOR

Juan Pablo MAS VÉLEZ

SECRETARIO GENERAL

Mariano GENOVESI

SECRETARIO DE CIENCIA Y TÉCNICA

Aníbal COFONE

SECRETARIA DE ASUNTOS ACADÉMICOS

María Catalina NOSIGLIA

SECRETARIO DE POSGRADO

Adrián SCROCA

SECRETARIO DE EDUCACIÓN MEDIA

Oscar GARCÍA

SECRETARIO DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA Y BIENESTAR ESTUDIANTIL

Gustavo GALLI

SECRETARIO DE RELACIONES INSTITUCIONALES, CULTURA Y COMUNICACIÓN

Paula QUATTROCCHI

SECRETARIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN

César ALBORNOZ

SECRETARIO DE RELACIONES INTERNACIONALES

Gabriel CAPITELLI

SECRETARIO DE PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUCTURA

Eduardo CAJIDE

SECRETARIO DE DESARROLLO Y BIENESTAR DE LOS TRABAJADORES UNIVERSITARIOS

Jorge ANRÓ

AUDITOR GENERAL DE LA UBA

Roberto VÁZQUEZ

SECRETARIO DE POLÍTICAS DE DISEÑO E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Ariel MISURACA

DECANOS

FACULTAD DE AGRONOMÍA

Marcela Edith GALLY

FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO

Guillermo CABRERA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Ricardo PAHLEN ACUÑA

FACULTAD DE CIENCIAS EXACTAS Y NATURALES

Juan Carlos REBOREDA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Carolina MERA

FACULTAD DE CIENCIAS VETERINARIAS

Alejo PÉREZ CARRERA

FACULTAD DE DERECHO

Alberto BUERES

FACULTAD DE FARMACIA Y BIOQUÍMICA

Cristina ARRANZ

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

Américo CRISTÓFALO

FACULTAD DE INGENIERÍA

Alejandro MARTÍNEZ

FACULTAD DE MEDICINA

Ricardo Jorge GELPI

FACULTAD DE ODONTOLOGÍA

Pablo Alejandro RODRÍGUEZ

FACULTAD DE PSICOLOGÍA

Jorge BIGLIERI

CICLO BÁSICO COMÚN

Jorge FERRONATO

SECRETARIOS DE INVESTIGACIÓN

**FACULTAD DE AGRONOMÍA
INVESTIGACIÓN Y POSGRADO**
Flavio H. GUTIÉRREZ BOEM

**FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO
INVESTIGACIONES EN CIENCIA Y TÉCNICA**
Rita MOLINOS

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
INVESTIGACIÓN**
Adrián RAMOS

**FACULTAD DE CIENCIAS EXACTAS Y NATURALES
INVESTIGACIÓN**
Darío A. ESTRÍN

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESTUDIOS AVANZADOS**
Julián REBON

**FACULTAD DE CIENCIAS VETERINARIAS
CIENCIA Y TÉCNICA**
María Laura FISCHMAN

**FACULTAD DE DERECHO
INVESTIGACIÓN**
Daniel PASTOR

**FACULTAD DE FARMACIA Y BIOQUÍMICA
CIENCIA Y TÉCNICA**
Ana María BALASZCZUK

**FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
INVESTIGACIÓN**
Marcelo CAMPAGNO

**FACULTAD DE INGENIERÍA
INVESTIGACIÓN**
Luis FERNÁNDEZ LUCO

**FACULTAD DE MEDICINA
CIENCIA Y TÉCNICA**
Roberto DIEZ

**FACULTAD DE ODONTOLOGÍA
CIENCIA Y TÉCNICA Y TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA**
Juan Carlos ELVERDIN

**FACULTAD DE PSICOLOGÍA
INVESTIGACIONES**
Martín ETCHEVERS

INTRODUCCIÓN

Este libro electrónico sintetiza los resultados alcanzados por el Proyecto “TRANSPORTE Y ENTORNO PRODUCTIVO Y SOCIAL: EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS”, desarrollado en el marco del Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires – Transporte (PIUBAT).

Las actividades cubrieron los segmentos siguientes del transporte de la Argentina:

- Transporte de pasajeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires
- Transporte de pasajeros en ciudades del interior de la Argentina
- Transporte de pasajeros interurbanos
- Transporte de carga interurbana.

PARTICIPANTES DE LOS TALLERES ABIERTOS

Este proyecto contó con la participación de las siguientes personas, en talleres abiertos para los que fueron

específicamente convocados. Agradecemos sus importantes contribuciones en los debates allí desarrollados:

Ana Laura Castañeda Norman
Armando Pérez Moiraghi
Carla Galeota
Carlos Gutiérrez García
Carmen Polo, Claudia Torres
Daniela Soldano
Darío González Mardjetko
Dhan Zunino Singh
Dra. Flavia Sanchez
Eduardo Parodi
Eladio Sánchez
Elizabeth Valiente
Guillermo Julio Peralta
Gustavo Gaona
Héctor Zanda
Ignacio Peralta
Javier Cantarella
Jorge de Mendonça

Jorge Sánchez
Juan Martin Piccirillo
Juan Pablo Basti
Laura Ziliani
Leandro Báez
Luis A. De Brida
Marcelo Acuña
Marcelo Gonzalez
Marcelo Hasse
Mariana Chaves
Mariano Brahim
Martín Orduna
Natalia García
Natalia Neri
Paula Bisiau
Ramiro Segura
Ricardo Martínez
Walter Weis

PRESENTACIÓN

El transporte es una temática a la vez de singular importancia y gran complejidad. Brinda prestaciones fuertemente relacionadas al devenir productivo y a la reproducción de la vida social, y por lo tanto insustituibles; en consecuencia, son considerables sus impactos en diferentes planos: económico, social, político, urbano, regional y ambiental.

Por otro lado, la actividad del transporte es de gran complejidad, por la multiplicidad de actores y de formas técnicas e institucionales. Probablemente en ninguna otra rama de actividad coexisten prestaciones de tal diversidad atendiendo una demanda común. Por ejemplo, el transporte interurbano de pasajeros puede realizarse tanto artesanalmente y con una tecnología de relativa sofisticación (el automóvil) como mediante grandes empresas asentadas en la frontera tecnológica (el transporte aéreo).

Es por estas y otras razones que el transporte es en muchos países del mundo un sector de atención preferente, tanto a nivel de la gestión estatal como de la investigación académica.

El Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Transporte (PIUBAT) se ha planteado entonces el propósito de avanzar en este campo, cuya agenda investigativa presenta claros que deben ser cubiertos, aprovechando las complementariedades y sinergias emergentes de las instancias interdisciplinarias; no hay dudas de que el abordaje correcto para el sector transporte debe convocar una diversidad de miradas.

Este proyecto ha pretendido concretar un avance en este sentido, mediante el establecimiento de sucesivos diálogos con funcionarios, operadores y analistas,

a fin de enriquecer la visión que se construye desde la investigación.

Las actividades fueron desarrolladas de acuerdo al siguiente ordenamiento temático:

- Transporte de pasajeros en ciudades del interior de la Argentina
- Transporte de carga interurbana
- Transporte de pasajeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires
- Transporte de pasajeros interurbanos.

Se realizó para cada segmento un taller interno, con participación de los miembros del PIUBAT, a fin de intercambiar perspectivas y actualizar diagnósticos. Esta discusión interna dio lugar a documentos de diagnóstico.

Luego, cada segmento fue objeto de tratamiento en talleres abiertos específicos. Ellos contaron con la presencia de operadores, funcionarios públicos y consultores, relacionados con la actividad tratada. Las conclusiones de los documentos elaborados en los talleres internos fueron abiertas a discusión de todos los participantes de estos talleres abiertos, quienes realizaron sus intervenciones a título personal.

Posteriormente, se procedió a redactar documentos que sintetizan las conclusiones alcanzadas. Ellos son presentados en el presente libro que sintetiza entonces lo logrado en las actividades. Se espera que constituya así un nuevo paso en el entendimiento del complejo sector del transporte, en nuestro país.

Alberto Müller.

ÍNDICE

Introducción	06
Transporte urbano de pasajeros en el interior de la Argentina: diagnóstico, perspectivas y cursos de acción ...	09
Transporte de cargas: entorno productivo y social, experiencias y perspectivas	19
Transporte de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires	35
Transporte interurbano de pasajeros: una evolución dispar	53

Transporte de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires

Andrea Gutiérrez, Candela Hernandez, Susana Kralich
y Verónica Pérez¹

1. CARACTERIZACIÓN DEL TRANSPORTE URBANO EN EL AMBA²

El Gran Buenos Aires o Región Gran Buenos Aires -conforme a la denominación del INDEC (2003)- es el aglomerado urbano de mayor tamaño de Argentina, tanto en superficie como en población. Según el último Censo (2010) en este territorio habitan 13.601.547 de personas (el 34% de la población del país) y se produce alrededor del 40% del PBI nacional.

La delimitación del INDEC incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), a la totalidad de los 24 municipios de las Coronas I y II (que conforman el Gran Buenos Aires –GBA-) y a 6 municipios de la Corona III cuyos territorios están parcialmente incluidos por la envolvente de población (Escobar, Pilar, Pdte. Perón, Gral. Rodríguez, San Vicente y Marcos Paz).

La última Encuesta de Movilidad Domiciliar de acceso público -ENMODO (2009-2010)- toma como recorte espacial de estudio a la CABA, a los 24 municipios del GBA y a tres municipios de la Corona III (Escobar, Pilar y Pdte. Perón), considerados estratégicos por los altos niveles de urbanización reciente³. La población expandida de la ENMODO guarda relación con la utilizada para el aglomerado por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (12.985.885 habitantes). El área de influencia del estudio se extiende a 42 municipios.

La caracterización efectuada seguidamente refiere a estas fuentes y área de estudio, por lo que adopta como denominación Región Gran Buenos Aires (RGBA). Como metodología, la caracterización del transporte es puesta en diálogo con el patrón de urbanización y demográfico, dando así el contexto inicial.

1.A. PATRÓN DE URBANIZACIÓN

La urbanización de la RGBA se estructuró en estrecha vinculación con las redes de transporte. A grandes rasgos, pueden reconocerse dos momentos. Uno de conurbación hasta la década de 1980, sustentado en la expansión de las redes de transportes públicos -inicialmente ferroviaria y luego progresivamente de autotransporte o colectivos, como localmente se los conoce-. Y otro posterior de periurbanización, sustentado en la expansión de las redes de autopistas. El primero fue protagonizado por población de estratos medios y bajos, distribuidos mediante loteos populares, autoconstrucción de vivienda y provisión de transporte público con tarifas de evolución inferior al salario (Torres, 1993). El segundo, por población de estratos medios-altos, mediante desarrollos inmobiliarios privados y con una provisión de transporte público estanca y levemente decreciente,

¹ Andrea Gutiérrez: CONICET - Universidad de Buenos Aires-Facultad de Filosofía y Letras-Instituto de Geografía-Programa Transporte y Territorio.

Candela Hernandez : CONICET - Universidad de Buenos Aires-Facultad de Ciencias Sociales-Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Susana Kralich: CONICET - Universidad de Buenos Aires-Facultad de Filosofía y Letras-Instituto de Geografía.

Verónica Pérez: CONICET - Universidad de Buenos Aires- Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de San Martín-Instituto de Altos Estudios Sociales.

² Según Gutiérrez (2020)

³ Considerando la CABA, el GBA y estos 3 municipios del cordón 3, la RGBA totaliza 13.400.703 de habitantes según el Censo 2010. El INDEC incorpora al GBA los 6 municipios de la corona III en 2016. Atento a la comparación estadística, se considera aquí la conformación vigente al momento del Censo 2010 y de la ENMODO 2009-2010

con tarifas en aumento con respecto a la inflación y al salario (Gutiérrez, 2000).

Este panorama histórico -acabadamente descrito por Torres hasta inicio de los 2000- no es excluyente de lo acontecido en otros aglomerados de Argentina (e incluso de Latinoamérica). En lo territorial, suele dar lugar a simplificaciones que identifican al primer momento con un patrón territorialmente compacto y denso de expansión de la mancha urbana (conurbación). Y al segundo, con uno territorialmente expandido y a la vez discontinuo y de baja densidad.

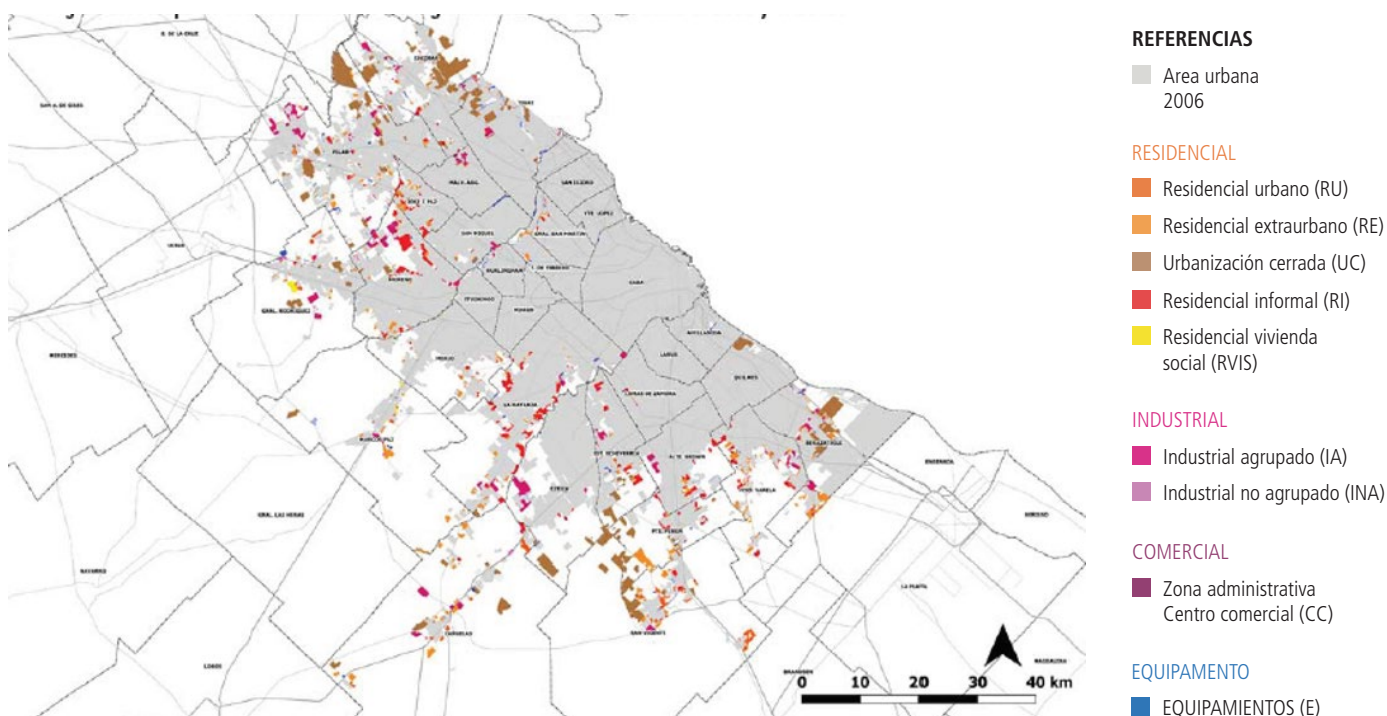
Si bien esto aplica en términos generales, se pierden de vista aspectos sustantivos para la comprensión e interpretación de la situación territorial, y sus consecuentes problemas y acciones en transporte y movilidad.

La territorialidad de la RGBA condensa actualmente 3 patrones de urbanización, visibles multiescalarmente: un patrón compacto, otro lineal y uno insular. Haciendo un análisis espacial por zonas y a escala macro, el patrón compacto es visible en el primer cordón del GBA (hasta 20 km.), el lineal lo es en el segundo (20 a 40 km.) y parcialmente en el tercero, donde también es visible el patrón insular (hasta los 75 o 100 km., según diferentes autores).

A partir de la década de 1980, las autopistas organizan la localización de emprendimientos inmobiliarios pero también la de edificios inteligentes, centros de consumo e industrias. Esto se observa en el tercer cordón y especialmente en el eje norte, pero también dentro del segundo cordón en todos los ejes, dando un crecimiento de tipo lineal o tentacular, semejante al habido durante la conurbación estructurada por los ejes de transporte público (en particular por la red ferroviaria de superficie).

El crecimiento espacial de la aglomeración en todos sus bordes externos -tanto en el tercer cordón como en los ejes lineales en el segundo- corresponde a desarrollos inmobiliarios para estratos medios-altos (ejemplificados por las urbanizaciones cerradas pero actualmente ampliado a un abanico de tipologías de vivienda de alto estándar) y asimismo al de asentamientos informales y de la vivienda social. Según el Mapa N°1 de usos del suelo confeccionado por CIPPEC (2018), en el período 2006-2016 se observa un completamiento de los intersticios, especialmente por parte de asentamientos informales en el primer y segundo cordón, y por urbanizaciones cerradas en el tercer cordón. También se destaca una participación importante de la industria en la expansión del tercer cordón. La urbanización insular conserva un patrón lineal e involucra especialmente a los ejes del sur. Y contiene un crecimiento residencial extraurbano en el tercer cordón que no corresponde a urbanizaciones cerradas.

MAPA N° 1. LOS USOS DEL SUELO DEL AGLOMERADO GRAN BUENOS ENTRE EL 2006 Y EL 2016



Fuente: CIPPEC, 2018.

Dentro del tejido compacto, las subcentralidades del conurbano tradicional muestran asimismo una revitalización con recambio poblacional (de estratos medios-altos), aun sin mostrar un crecimiento demográfico. A escala local, las subcentralidades tradicionales estructuradas por las estaciones ferroviarias coexisten con las nuevas centralidades estructuradas por la red de autopistas: shoppings, home center, show center, edificios corporativos, de oficinas, hotelería. Los dos momentos del patrón de urbanización son visibles multiescalarmente. El patrón compacto aplica al casco histórico de las localidades que fueron y son subcentralidades del conurbano. Y hay uno difuso y de menor densidad fuera de ellos. Una territorialidad compleja que, más allá de cómo se la intérprete, muestra persistentes pero renovadas desigualdades.

1.B. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA

En el último período intercensal 2001-2010, el crecimiento poblacional de la RGBA (1,5 millones de habitantes) duplica el de la década anterior, revirtiendo la tendencia registrada desde los años 1970, al moderar su primacía con respecto al crecimiento nacional.

Este cambio también muestra novedades en cuanto a su distribución interna, registrándose una recuperación de la tasa de crecimiento de la CABA y del primer y segundo cordón del GBA, y una disminución de la del tercer cordón. La CABA pasa de una tasa negativa de crecimiento (-6.4%) en el período intercensal 1991-2001 a una positiva del 4%. El primer y segundo cordón del GBA pasan de una del 9 al 14%, en tanto el tercero, pasa del 47 al 27%.

En la década de 1990 el patrón de distribución es fuertemente periférico. El censo 2010 muestra una cierta reconcentración del crecimiento demográfico (incluso CABA retoma su crecimiento tras un estancamiento prolongado). Su población aumenta en 115 mil habitantes tras haber perdido 189 mil en el período anterior y muestra el crecimiento más importante de los últimos 40 años.

Aunque estos datos modifican las preexistentes relaciones de centro-periferia, la población de la RGBA mantiene tasas mayores de crecimiento en el tercer cordón que en los restantes cordones del GBA y en la CABA. En términos absolutos, éstas redundan en volúmenes y densidades diferenciales, menores en el tercer cordón.

TABLA N° 1. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA DE LA RGBA – PERÍODO 1991 – 2010.

Zonas	1991	2001	2010	Variación 1991-2001		Variación 2001-2010	
CABA	2.965.403	2.776.138	2.890.151	-189.265	-6,4%	114.013	4,1%
GBA (24)	7.952.624	8.684.437	9.916.715	731.813	9,2%	1.232.278	14,2%
Cordón III (3)	314.390	470.809	593.837	156.419	48,4%	123.028	27,8%
Cordón III (6)	426.286	626.669	794.681	200.383	47,0%	168.012	26,8%
RGBA (27)	11.232.417	11.931.384	13.400.703	698.967	6,2%	1.469.319	12,3%
RGBA (30)	11.346.304	12.087.244	13.601.547	740.940	7%	1.514.303	12,5%

Fuente: INDEC, Censos 1991, 2001 y 2010. Elaboración Andrea Gutiérrez.

1.C. PATRÓN DE MOVILIDAD

Los cambios en el patrón de urbanización y en la evolución demográfica de la RGBA pueden ser cotejados con su patrón de movilidad utilizando la ENMODO (2009-2010) y el Estudio Preliminar de Transporte de la Región Metropolitana (EPTRM) hecho entre 1969 y 1970. Según el EPTRM se realizaron 14.033.500 de viajes diarios en la RGBA y según la ENMODO 19.768.000. Un aumento del 41%, algo inferior al aumento poblacional (48%).

Este dato (algo contra intuitivo para el pensamiento sobre la sociedad hipermóvil actual) (Ascher, 2004) encuentra paralelismo con otros.

Por un lado, el análisis espacial de los flujos muestra que -tanto en la década de 1970 como en 2010- los viajes locales (esto es, con origen y destino dentro de una jurisdicción) son mayoritarios, alcanzan el 64 y 72% del total, respectivamente. Los viajes entre la CABA y el resto de la RGBA representan el 21 y el 14% respectivamente, en tanto los viajes entre los municipios aglomerados se mantienen alrededor de un 14 y 15% del total.

Esta tendencia al aumento de los viajes locales a expensas de aquellos con la CABA (y también de aquellos dentro de la CABA) encuentra correlato con el volumen del crecimiento demográfico en el GBA, así como con la expansión territorial hacia el tercer cordón.

TABLA N° 2. ANÁLISIS ESPACIAL DE FLUJOS EN LA RGBA, EPTRM – ENMODO.

Direccionalidad de los viajes		ENMODO		EPTRM	
		Millones	%	Millones	%
Viajes locales	CABA	4,9	25	5,1	36
	Municipios	9,3	47	3,9	28
	Total	14,2	72	9	64
Viajes externos	Con CABA	2,8	14	2,9	21
	Sin CABA	2,7	14	2,1	15
	Total	5,5	28	5	36
Total RGBA (27)		19,7	100	14	100

Fuente: EPTRM 1972, ENMODO 2009-2010. Elaboración: Andrea Gutiérrez.

TABLA N° 3. DISTRIBUCIÓN MODAL DE VIAJES EN LA RGBA, EPTRM – ENMODO.

Transporte	EPTRM	ENMODO
Colectivo	54%	39%
Ferrocarril	7%	6%
Subterráneo	5,5%	4%
Taxi	7%	1%
Automóvil	15,5%	18%
A pie	8%	24%
Otros	3%	8%

Por otro lado, la distribución modal de los viajes muestra que -tanto en la década de 1970 como en 2010- aquellos en transporte público masivo (colectivo, ferrocarril de superficie y subterráneo) son mayoritarios, alcanzan el 66,5 y el 49%, respectivamente. Los viajes en automóvil y a pie también le siguen en importancia, pero de manera invertida: el segundo lugar lo ocupan los viajes en auto en 1970, y los a pie en 2010.

(Tabla a la derecha) *EPTRM considera viaje a pie aquel de 5 cuadras y más, y ENMODO aquel de 3 cuadras y más.

Fuente: EPTRM 1972, ENMODO 2009-2010. Elaboración: Andrea Gutiérrez.

⁴ Se considera la población expandida para la RGBA (27 municipios) dada por ambos estudios: 8,8 millones y 13 millones, respectivamente.

La pérdida de participación del transporte público masivo es asimismo acompañada por la del taxi. Ambas resultan a expensas de transportes con mayor flexibilidad y autonomía de movimiento o económicos, como el automóvil, la moto (1%), el remis (2%), la combi/chárter (1%), la caminata y la bici (3%).

Ciertamente, aunque el incremento de la participación

del auto en la distribución modal resulta moderado, su volumen e impacto en el tráfico no lo es. Los viajes en auto aumentan 1,2 millones entre 1970 y 2010 (47%).

En 1970 son principalmente viajes como conductor (74%), y en 2010 como acompañante (65%). Los viajes como acompañante se duplican en volumen en 2010 (Tabla N°4).

TABLA N° 4. VIAJES EN AUTO COMO CONDUCTOR Y ACOMPAÑANTE, EPTRM – ENMODO.

Viajes en auto	EPTRM		ENMODO		Variación 1970 - 2010	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Acompañante	693,3	25,9	1377,5	35,1	684,2	98,7
Conductor	1987,3	74,1	2550,9	64,9	563,6	28,4
Total	2680,5	100	3928,3	100	1247,8	46,6

Fuente: EPTRM 1972, ENMODO 2009-2010. Elaboración Andrea Gutiérrez.

TABLA N° 5. DISTRIBUCIÓN ZONAL DE LAS ETAPAS DE VIAJE POR MODO DE TRANSPORTE - ENMODO.

Zonas	Colectivo	Ferrocarril	Auto	Moto	A pie
CABA	22%	5%	22%	23%	25%
GBA 1° Cordón	20%	9%	27%	30%	30%
GBA 2° Cordón	24%	12%	25%	44%	43%
Con CABA	24%	56%	18%	1%	1%
Entre cordones GBA (1° y 2°)	10%	18%	8%	2%	1%

Fuente: ENMODO 2009-2010. Elaboración Andrea Gutiérrez.

La distribución territorial del uso de los distintos transportes permite profundizar el análisis y correlacionarlo con el patrón de urbanización y crecimiento demográfico.

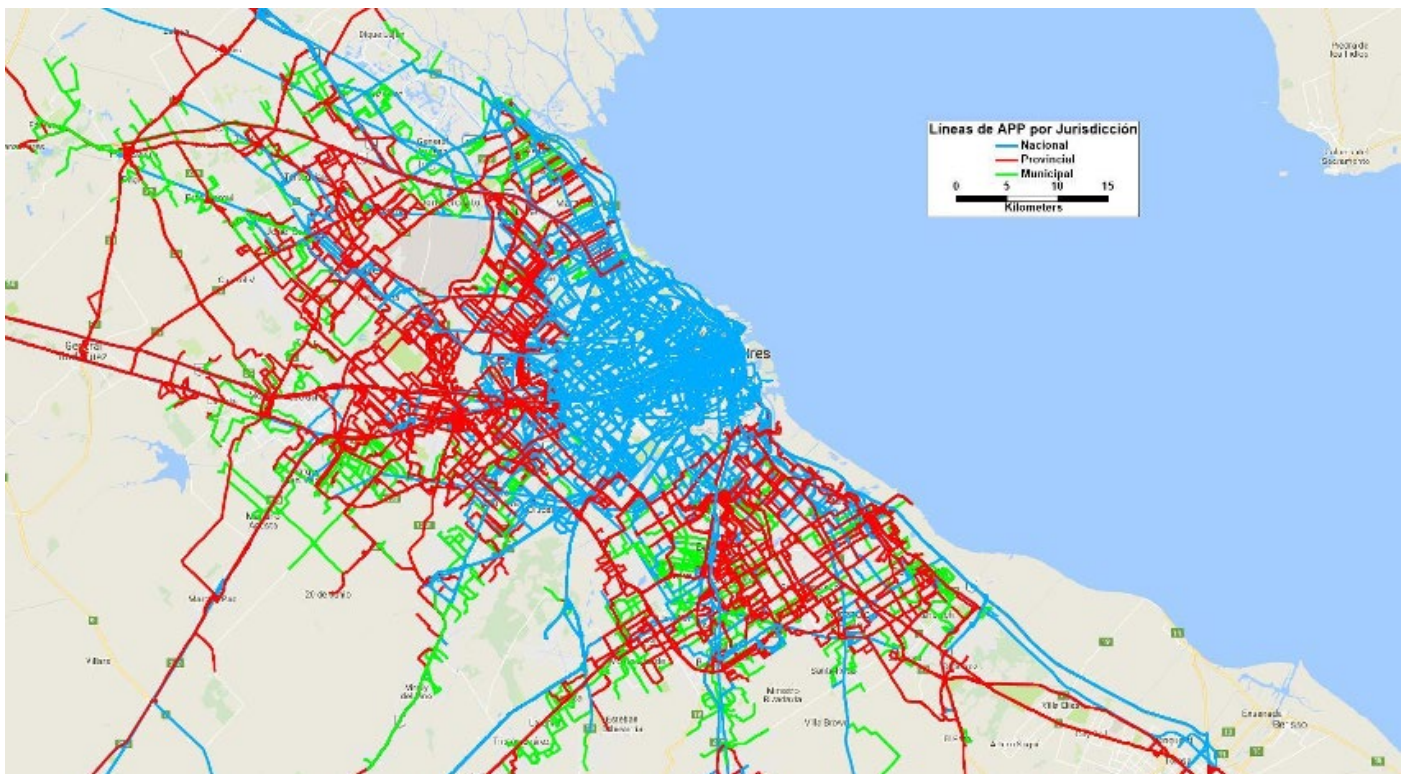
El transporte público masivo más usado en la RGBA es el colectivo. En la CABA, casi 80% de los viajes son de este modo; y en el GBA, casi el 90%. El ferrocarril de superficie es el segundo en importancia en el GBA, y en la CABA, el subterráneo.

La direccionalidad de los viajes muestra que el ferrocarril es predominantemente usado para los viajes con la CABA (56%). De aquellos en el GBA, es más usado dentro del segundo cordón que del primero (12% y 9%, respectivamente). El uso del colectivo es más uniforme pero también aumenta hacia la periferia y es el más usado dentro del segundo cordón que del primero, e incluso que dentro de la CABA (24, 20 y 22%, respectivamente) (Tabla N°5).

El uso del transporte público masivo encuentra correlato con el crecimiento demográfico y de la urbanización revisado anteriormente. No así la oferta del transporte público. El Mapa N°2 muestra que la red de colectivos -más flexible de expandir que la ferroviaria- es débil en la periferia, y se mantiene sin modificaciones significativas en cuanto a cobertura y direccionalidad (pre-

dominantemente radio concéntrica hacia la CABA). La comparación de los servicios diarios en la RGBA entre el EPTRM y la Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires (INTRUPUBA) realizada entre 2006-2007, consigna un decrecimiento de 519.130 a 455.163 (12%) -siendo del 48% el crecimiento demográfico alcanzado en 2010-.

MAPA N° 2. RED DE COLECTIVOS DE LA RGBA (LÍNEAS NACIONALES, PROVINCIALES Y MUNICIPALES) – AÑO 2019.



Fuente: Agencia Metropolitana de Transporte, 2019.

También el uso del auto y de la moto, así como la caminata, muestran correlato con la dinámica territorial de la urbanización y la demográfica, en contrasentido con la oferta de transporte público masivo. Como se ve en la Tabla N°5, el uso del auto es mucho mayor para los viajes hacia la CABA que la moto (18 y 1%, respectivamente), pero el uso de la moto crece considerablemente hacia la periferia, llegando al 44% en el segundo cordón. Lo mismo sucede con la caminata, que alcanza el 43%.

La importancia del uso del auto para los viajes dentro de la CABA, dentro del primer y del segundo cordón (22, 27 y 25% respectivamente) –mayor incluso que para los viajes con la CABA (18%)- tiene correlato con

la congestión generalizada en las subcentralidades de la RGBA y sus vías acceso, problema creciente y compartido con otros aglomerados del interior del país, así como la congestión en el área central y sus vías de acceso.

Los motivos de viaje presentan cambios y continuidades entre el EPTRM y la ENMODA. El trabajo y el estudio -actividades que marcan las obligaciones del cotidiano- son los principales motivos de viaje, aunque el peso relativo del trabajo decrece a la par que aumenta el del estudio. Es difícil cotejar los restantes motivos de viaje, pero sí queda en claro una movilidad más diversificada en motivos, consistente con los cambios en el modo de vida actual.

TABLA N° 6. MOTIVOS DE VIAJE EN LA RGBA - EPTRM Y ENMODO.

Motivo de viaje	EPTRM	ENMODO
Trabajo	53,3%	37,4%
Estudio	17,3%	25,2%
Compras	7,5%	7,4%
Esparcimiento*	7,1%	4%
Otros	14,8%	26%

Fuente: ENMODO 2009-2010. Elaboración Andrea Gutiérrez.

Nota: La ENMODO no pregunta por esparcimiento como motivo de viaje. Se agrupan como tales a los motivos recreación/gastronomía, deportes y amigos.

En tanto las compras mantienen una participación similar en torno al 7.5%, los otros motivos de viaje crecen en la ENMODO considerablemente, agrupándose allí los trámites, los viajes personales, familiares, de acompañamiento a un miembro del hogar o por motivos de salud.

El transporte público masivo tiene preferencia para el viaje al trabajo, siendo mayor al 50% en todos los quintiles de ingreso. Los modos privados aumentan del quintil 1 al 5 (19 al 31%) en tanto disminuye el no motorizado (del 22% a 13%). En todos los quintiles -y al igual que en los demás motivos de viaje- el uso del transporte público masivo es mayor entre las mujeres que entre los varones⁵.

La movilidad por trabajo está estrechamente relacionada con la oferta de transporte. La espacialidad de las redes, tanto de transportes públicos como viales, favorece una direccionalidad radio concéntrica que a la vez condiciona las oportunidades laborales y la búsqueda de empleo. Aunque el volumen de los viajes por trabajo al interior de los municipios aglomerados es considerablemente mayor al de aquellos con la CABA, su direccionalidad muestra a la CABA como el principal atractor en la escala metropolitana. Son especialmente intensos los flujos originados en el primer cordón del GBA, desde todos los ejes. También se identifican flujos por corredores entre municipios del GBA, actuando aquellos del primer cordón como atractores del segundo cordón.

La participación decreciente del transporte público masivo a expensas de modos con más flexibilidad, autonomía o económicos, encuentra correlato con esta inercia espacial de las redes, desacompañada de la dinámica de movilidad, también, con la retracción de la oferta de servicios públicos desacompañada de la expansión demográfica y territorial de la urbanización, y por último, con la evolución de su tarifa.

Hasta la década de 1980 la tarifa rondó los U\$S 0.30 y luego trepó hasta alcanzar U\$S1.- a principios del milenio, con una evolución superior a la inflación y el salario (Gutiérrez, 2000). No obstante el posterior inicio de la subvención tarifaria y recuperación del empleo, el 35,8% de la población encuestada por la ENMODO no realizó viajes el día anterior. Este alto porcentaje de personas que permanece en la proximidad del hogar⁶ tiene como contracara una tasa de generación de viajes también alta entre aquellos que sí lo hicieron: 2.37 viajes/persona/día. Si bien la tasa aumenta del quintil 1 al 5 (2.31 a 2.44), ésta es igualmente importante y su impacto diferencial en los ingresos del hogar. Según la ENMODO, el gasto en transporte representó el 17% para el quintil 1. Una actualización a 2019 del gasto en transporte público para una familia tipo, considerando sólo días hábiles y una tarifa subsidiada de \$18.-, suma \$3.330.- mensuales: un 26% del salario mínimo y un 12% de la canasta que define la línea de pobreza.

El uso territorial del transporte público y la caminata cruzado por quintil de ingreso señala una doble vulnerabilidad en cuanto a la accesibilidad geográfica y económica de la población. Si bien el uso del transporte público masivo disminuye del quintil 1 al 5 (23 al 19%) lo hace en mucha menor medida que la caminata (se reduce del 31 al 12%). Y como mostró la Tabla N°5, el uso del transporte público masivo y la caminata aumentan en el tercer cordón, en sentido convergente con la tendencia del crecimiento demográfico y territorial y divergente del estancamiento y retracción de la red de transportes colectivos. Esto, en su conjunto, aporta a interpretar más acabadamente la inequidad económica y territorial contenida en la tendencia creciente de modos y servicios más flexibles, autónomos o económicos.

Esta caracterización del transporte en la RGBA converge con el diagnóstico de los tres problemas principales recogidos por el Taller del PIUBAT, y a su vez comparados con otras aglomeraciones del interior del país, a saber: 1) creciente congestión, especialmente en áreas

⁵ Las mujeres utilizan principalmente los modos públicos (casi el 50 % de sus viajes son el colectivo, tren o subte) y los no motorizados (un tercio de sus viajes, son a pie) (Gutiérrez y Pereyra, 2019).

⁶ La ENMODO considera viajes aquellos de más de 300 metros.

centrales y sus accesos viales 2) cobertura escasa del transporte colectivo en áreas alejadas de corredores

densos (de borde o intersticiales), 3) gran incidencia del gasto en transporte en hogares de ingresos bajos.

2. LA AGENDA INELUDIBLE

2.1. LA PLANIFICACIÓN DE LA MOVILIDAD

Los intentos por planificar la movilidad que se produce en la RMBA son numerosos, en particular en lo que refiere a la creación de un organismo de alcance metropolitano con capacidades necesarias y suficientes para abordar la dinámica de los desplazamientos que se producen en el territorio, con una perspectiva integral. Obstáculos de diversa escala y complejidad pueden ser identificados en el fracaso de las muchas tentativas. Sin ánimo de jerarquización ni exhaustividad, emerge la diversidad con que se establecieron delimitaciones de la región desde el ámbito oficial en virtud de objetivos específicos, a menudo sin precisiones sobre los criterios que guiaron su definición. También, la dificultad para consensuar objetivos políticos de escala metropolitana en un territorio conformado por una multiplicidad de jurisdicciones gubernamentales. En esta última dirección cabe resaltar que en las ciudades donde se logró la implementación de un ente coordinador metropolitano, o de un gobierno plurijurisdiccional integrado, se contó con la sólida y sostenida voluntad política de las instancias gubernamentales involucradas, a la vez que, con un complejo instrumental político desde el cual negociar democráticamente la equilibrada cesión de potestades (Kralich, 2016:44). Otro factor relevante, refiere a la debilidad de capacidades estatales, principalmente de recursos y tecnológicas. El conocimiento del sector se erige en una base excluyente para los objetivos de la planificación.

La historia reciente dio nacimiento a instrumentos que instalan un horizonte de posibilidad para avanzar en las metas deseadas. La implementación del Sistema Único de Boleto Integrado (SUBE), obligatorio para el cobro de pasajes en el sistema de transporte público colectivo de pasajeros (Decreto N°84/2009), constituye una herramienta central en términos del incremento de capacidades estatales, pues permite por vez primera en la historia del transporte urbano, contar con metadatos sobre el total de los viajes que se producen. En tal sentido, el SUBE se erige en un *hito para la historia del sector*. Sin desmedro de un hecho relevante -la movilidad de la región desborda los viajes que se realizan en transporte público colectivo- nunca antes el sector público había tenido a su disposición este acervo de co-

nocimiento para planificar y ejecutar políticas. La instalación de los sistemas de navegación y localización mediante satélites (GPS en inglés) en todos los colectivos urbanos (jurisdicción nacional, provincial y municipal) en el año 2014, sumó una dimensión de conocimiento no menos relevante: recorridos, unidades en circulación y frecuencias, se sumaron al bagaje de información en manos del Estado.

La creación de la Agencia de Transporte Metropolitano (ATM) como órgano consultivo de planificación en el año 2012, cuyo funcionamiento se nutre intensivamente de la base de datos, amplía el horizonte de posibilidad para avanzar en una organización estratégica del transporte urbano, asumiendo los desafíos de su heterogeneidad e inequidad presentes. Una experiencia en esta dirección, aunque parcial y por fuera de la órbita de la ATM, fue la creación en diciembre de 2018, de una Unidad Ejecutora Especial Temporal de "Modernización de la red de colectivos del AMBA" (Resolución N°1154/18, Ministerio de Transporte). La misma tuvo entre sus funciones la planificación del sistema de rutas del autotransporte de pasajeros de jurisdicción nacional, proponiendo la modificación de las actuales. Esta fue la primera vez que el Estado asumió plenamente la configuración de las rutas de autotransporte de pasajeros. Históricamente esta competencia estuvo a cargo de las empresas, que presentaban el pedido de modificaciones a la Autoridad de Aplicación y quedaban a la espera de la autorización correspondiente. La ausencia de capacidades estatales para responder a los cientos de pedidos, llevó a la acumulación de una gran cantidad sin resolver y a la modificación de hecho por parte de algunas empresas (Pérez y Sánchez, 2019). El incremento de capacidades estatales con base en las nuevas tecnologías de información constituyó sin duda una posibilidad para que el Estado tomara a su cargo el rediseño de la red de autotransporte de la RMBA, con vistas a hacer más eficiente el sistema. No obstante, su implementación está pendiente.

Otra medida que se encuentra en la base de una concepción más integral de la movilidad, al considerar el viaje como la suma de tramos que se realizan entre un origen y un destino, fue la implementación del Boleto Integrado para la RMBA en el año 2018.

Se trata de un sistema de descuentos escalonados, sobre los viajes que se realizan en el lapso de 120 minutos⁷. Si bien la medida favoreció la equidad, ya que quienes realizan mayor cantidad de trasbordos e invierten más tiempo en sus desplazamientos cotidianos, pertenecen a los sectores de menores ingresos, los fuertes incrementos tarifarios debilitaron su incidencia (Pérez y Sánchez, 2019). Asimismo, entendemos que por su propósito -atenuar el impacto de la recomposición tarifaria que conlleva la drástica reducción del subsidio, tema que se abordará en el apartado siguiente- muestra a las claras la carencia de un completo abordaje integral de la movilidad. Este comprende, además de la integración tarifaria, la implementación de eficaces puntos de transferencia que faciliten la combinación de los diferentes modos de transporte que sustentan la movilidad de los habitantes de la región. Debe impulsarse, además, la provisión de apoyo a la planificación de los viajes por medios informáticos, algo que se encuentra en desarrollo hoy día, pero que aún no ha dado a luz plataformas de uso extendido por parte de los usuarios.

La importancia de la existencia de un organismo con capacidades para planificar la movilidad que se produce en la RMBA, se apoya en la evidencia de que las necesidades y problemas emanados de flujos y redes de servicios que se expanden a través del territorio, no se circunscriben a los límites jurídico-administrativos actualmente existentes, ni desde el punto de vista de los oferentes, ni de los usuarios. En esta dirección restan considerar dos aspectos. El primero refiere al alcance de la ATM, el segundo, al de las tecnologías de información.

En lo que refiere a la ATM, su carácter de órgano consultivo la aleja considerablemente de la posibilidad de constituirse en una instancia de gobierno metropolitano, o ente coordinador del transporte en la región. Más bien es un instrumento sumamente importante para nutrir decisiones de política, pero su alcance depende sobremanera, de la orientación que asuma quien hace uso de sus capacidades. Lo mismo vale para el sistema SUBE, pues a riesgo de reificar el potencial de las tecnologías de información, cabe una digresión. Las condiciones de conocimiento existentes en el sector público construyen una estructura de oportunidad favorable, si bien no suficiente. La autonomía estatal respecto de intereses corporativos, así como la orientación que asuma el Estado en temas clave como las tensiones entre efi-

ciencia económica y equidad distributiva, accesibilidad geográfica y económica y cobertura de los servicios, serán variables excluyentes en el derrotero del sector.

Finalmente, un tema no menor es la amplitud con la cual se concibe la planificación estratégica en el campo de la movilidad; esto es, si la misma incorpora objetivos que atañen al medioambiente y la calidad de vida, los usos del suelo, la situación de las finanzas públicas y otros con los que interactúa permanentemente o si se parte de concebir a la movilidad como un sistema cerrado. La noción de partida resulta definitoria para el futuro de la movilidad, pues sus interacciones permanentes con otros subsistemas (energía, usos del suelo, medioambiente, etc.) configuran las posibilidades de su sustentabilidad o vulnerabilidad.

2.2. EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SECTOR: LA CUESTIÓN DE LOS SUBSIDIOS AL TRANSPORTE PÚBLICO

La entrada de Argentina al siglo XXI se produjo en el marco de una profunda crisis institucional, económica, política y social. En junio del año 2002, el 51.4% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y la indigencia azotaba al 21.9% de los habitantes. En ese contexto, el gobierno provisional de Eduardo Duhalde dispuso el congelamiento de las tarifas de servicios públicos (Ley. 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario) y estableció una política de subsidios a la oferta para compensar mayores costos de mantenimiento y operación de los prestadores. La medida apuntó a la contención de estallidos sociales y a paliar la caída del poder adquisitivo en general, y la de los estratos más humildes en particular, tras la fuerte devaluación del peso argentino (de aproximadamente el 30%).

En el sector transporte público de pasajeros, los servicios ferroviarios de superficie y subterráneos funcionaban con base a subsidios estatales desde las concesiones de los años 90⁸, no así el autotransporte que, desde entonces, comenzó a desenvolverse bajo este nuevo esquema. Una de las primeras medidas fue establecer en todas las jurisdicciones un precio diferencial del gasoil para las empresas de transporte público automotor de pasajeros y crear el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU).

⁷ El descuento aplicado para viajes integrados hasta un máximo de 5 trasbordos, es de 50% para el segundo viaje y de 75% para los sucesivos hasta el quinto.

⁸ La dinámica que asumió la utilización de los subsidios por parte de las empresas ferroviarias, merece un capítulo aparte que trasvasa las posibilidades de este artículo. Un estado de simbiosis colusiva entre funcionarios encargados de la política ferroviaria y empresarios del sector, derivó en una crítica situación del sistema que tuvo su punto de inflexión cuando en febrero del año 2012, una formación de la línea Sarmiento chocó contra el paragolpes de la estación terminal de Once provocando la muerte de 52 pasajeros y dejó más de 700 heridos. Al respecto se puede consultar Pérez (2015).

Mediante éste, se implementaron compensaciones que cubrían la diferencia entre la tarifa técnica (surgida de las metodologías de estimación de los costos de producción) y las tarifas cobradas a los pasajeros⁹ (cuyo valor se determinó por debajo de la primera). Posteriormente, en el año 2006, se estableció el Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC) al SISTAU¹⁰, destinado a compensar el incremento de costos incurridos por las empresas prestadoras de servicios en la RMBA, con independencia de la jurisdicción responsable de los servicios¹¹. A partir de la sanción de esta norma se registraron niveles de inversión y renovación de flotas muy significativas que redujeron la antigüedad promedio del parque automotor, de 8.3 a 5.9 años.

La distribución de los fondos del SISTAU se implementó, en sus orígenes, mediante declaraciones juradas remitidas por las empresas de servicios de transporte urbano a la entonces Secretaría de Transporte y su cálculo combinó pasajeros (25%), kilómetros recorridos (25%) y recaudación (50%). Este criterio de distribución duró hasta el año 2012.

Tanto el mecanismo de cobro de las compensaciones por parte de las empresas prestatarias, como las debilidades que los subsidios a la oferta presentan en términos de equidad social, constituyeron, sumado al peso creciente que las erogaciones estatales tuvieron en las finanzas públicas¹², los pilares de las críticas que se sucedieron durante el período hacia esta política. En esta dirección, cabe insertar algunas digresiones.

Existe un consenso generalizado en torno a que la política de mantener tarifas de transporte público accesibles para la gran mayoría, impacta en la elección que realizan los usuarios sobre el modo más conveniente de movilidad, reduciendo externalidades negativas vinculadas al uso del transporte individual, en el caso de que los medios masivos sean los receptores de la derivación de tráfico desde los modos individuales.

En esta dirección, estimaciones realizadas por Müller (2013), muestran que entre 2007 y 2014 se produce una

inversión de la tendencia decreciente en la participación de los modos masivos en el total de viajes de la región. Su participación pasa de representar el 39.4% de los viajes diarios a un 43% en dicho período, mientras el uso del automóvil decrece de 40.4% a 37.5%. Aunque el cambio en los guarismos no debiera imputarse de manera unicausal al precio de la tarifa, la reorientación en los modos de viaje merece ser destacado.

Cuando se aborda el problema del peso de los subsidios sobre las finanzas públicas, las evaluaciones generales suelen estar atravesadas por consideraciones relativas a la holgura o restricción fiscal. Como resultante, la salida política consiste en incrementar tarifas con la meta de reducir subsidios. Este prisma, produce un corrimiento respecto de la importancia de incluir elementos capaces de flexibilizar este constreñimiento. Si los subsidios al transporte público erosionan las capacidades financieras de los Estados, es posible, y la experiencia internacional ofrece algunos ejemplos, encontrar alternativas de financiamiento que no recaigan invariablemente en el valor de las tarifas. Sólo por mencionar algunos ejemplos, las ciudades de Londres y Barcelona aplican impuestos territoriales (captura de plusvalías al uso del suelo) o a la congestión. París introdujo un impuesto a las empresas de mediano tamaño para financiar el costo operativo del transporte público. La ciudad de San Pablo en Brasil es otro caso en la misma dirección.

El último punto refiere a las atribuciones generalizadas sobre el comportamiento empresario. En este tópico, el argumento de mayor circulación fue que el mecanismo de cobro de las compensaciones (vía declaraciones juradas de las empresas), habilitó conductas empresarias unilateralmente orientadas a la maximización del subsidio con base al sobredimensionamiento de las variables implicadas en su cálculo, principalmente las referidas a kilómetros recorridos. Sin embargo, la evidencia empírica disponible permitió constatar que, lejos de tratarse de un comportamiento generalizado de los empresarios del sector, este fue desarrollado por un conjunto menor¹³. También cabe destacar que la información volcada en las declaraciones empresarias, permitió un primer acercamiento a las condiciones de funcionamiento del sector.

⁹ Decreto 652/02.

¹⁰ Decreto 678/06.

¹¹ El RCC fue, desde el inicio, afrontado con fondos provenientes del Tesoro Nacional y su cálculo se basó en la diferencia entre el monto que las empresas recibían mensualmente por SISTAU y el incremento de costos que debían afrontar, priorizándose los costos de personal, de renovación del parque móvil afectado a servicios y de formación y capacitación obligatoria del personal.

¹² En el ámbito del transporte de pasajeros en todo el territorio nacional y considerando todos los modos públicos, el monto de los subsidios llegó a alcanzar el 10% del presupuesto nacional en el año 2010 (Bril Mascarenhas y Post, 2014) y el 40% del gasto total en subsidios del Estado Nacional en 2011.

¹³ En el año 2014, 22 empresas de colectivos fueron imputadas por la justicia por declarar más kilómetros que los recorridos efectivamente, con el objeto de incrementar el monto de los subsidios recibidos. En ese entonces operaban en el sector, 91 empresas. Al respecto se puede consultar el trabajo de Pérez (2019).

El mecanismo de cobro referido fue suplantado a partir del año 2014, con la implementación generalizada del sistema de navegación y localización mediante satélites (GPS) del SUBE, ya referido. El acervo de información en manos del Estado permitió, además, avanzar en la precisión de la política de subsidios. En esta dirección puede ser interpretada la profusa producción de normas que afectaron los criterios de cálculo y asignación de las compensaciones tarifarias; se dictaron 34 en el período comprendido entre 2012 y 2017. Un proceso de aprendizaje y acomodación a las condiciones reales de operación que, sin duda, no hubiese sido posible sin esta plataforma de conocimiento.

Concomitantemente a la implementación del SUBE, también se realizaron algunos incrementos tarifarios¹⁴ que permitieron disminuir el peso de los subsidios sobre las finanzas públicas. Estos iniciaron una tendencia decreciente en términos reales a partir del año 2011 (ASAP 2014), si bien su peso continuó siendo considerable, emergiendo el modo autotransporte como el que mayor progresión experimentó, pasando de explicar del 35.7% al 66.1% del monto total de subsidios al transporte entre los años 2006 y 2013.

En agosto 2012 el Ministerio de Interior y Transporte de la Nación dispuso un nuevo incremento de tarifas, pero además de avanzar hacia medidas que permitirían reducir el peso de los subsidios sobre las cuentas públicas, la medida se orientó a incentivar el uso de la tarjeta SUBE como mecanismo para el pago del servicio, desalentando fuertemente el pago en efectivo¹⁵. En el mismo año también se dispuso una tarifa diferenciada para los sectores más vulnerables de la población que abonaran su boleto con SUBE¹⁶.

2.2.1. LA CRISIS DEL TRANSPORTE PÚBLICO

Una de las principales políticas implementadas por la nueva fuerza política que asumió el gobierno del Estado en el año 2016, fue intentar un reajuste entre subsidios y tarifas de distintos servicios públicos de infraestructura económica, implementando progresivos incrementos de estas últimas a fin de reducir los primeros. En esta línea y bajo el argumento de hacer sustentables los servicios, se realizaron sucesivos aumentos

tarifarios. La variación en la tarifa media pagada por los pasajeros de APP entre marzo de 2015 y mismo mes de 2019, fue del orden del 300%, pasando de \$3.28 a \$13.12, mientras que el coeficiente de variación salarial en igual período fue del 192% (INDEC, 2019).

Asimismo, como modo de racionalizar los subsidios y siguiendo las recomendaciones realizadas por la Auditoría General de la Nación en su Informe N°767/13, se produjo un redireccionamiento éstos, asignando progresivamente mayor peso a los orientados a la demanda en detrimento de los dirigidos a la oferta. Esta tendencia ya se venía desarrollando desde el año 2012 cuando se introdujeron factores de demanda para el cálculo de las compensaciones (Resolución N°962/12 MlyT), los que se recalcularon en esa dirección en el año 2014 (Resolución 1482/14 MlyT). Pero bajo el nuevo gobierno se dispuso una migración gradual en la forma de compensar desde el viejo al nuevo método, donde el primero quedaría totalmente erradicado hacia mayo de 2019.

Algunos paliativos para mitigar el mayor peso de las tarifas sobre los ingresos fueron: a) ampliación del descuento de tarifa social (de 40% a 55%) que permitió incorporar 1.8 millones beneficiarios -crecieron un 85% entre 2015 y 2019, alcanzando a 3.9 millones de personas-; b) ampliación del grupo de beneficiarios. Se incorporaron cuatro categorías nuevas: Progresar, Argentina Trabaja y Ellas hacen, Monotributo social y Pensiones no contributivas; c) implementación de red SUBE, ya mencionada en otra parte del trabajo. La misma beneficia a más del 84% de los usuarios. En la actualidad, alrededor de 360 mil pasajeros viajan con un 75% de descuento todos los meses (ATM, 2019).

Otra medida que buscó reducir el peso de los subsidios en las arcas fiscales fue la descentralización de los mismos. En un contexto de recesión económica y ajuste fiscal, agravado en el marco del acuerdo que el gobierno de la Alianza Cambiemos obtuvo con el Fondo Monetario Internacional, se tomó la decisión de transferir a las provincias la responsabilidad fiscal de subsidiar al sector, lo cual profundizó las heterogeneidades existentes ocasionando, en algunos municipios, marcadas dificultades para mantener la oferta de servicios.

¹⁴ Después de años de congelamiento, la tarifa de colectivo se incrementó en un 20% en 2008, pasando de \$0.835 a \$1.006. Un nuevo incremento del 23.3% tuvo lugar en enero 2009.

¹⁵ En el año 2012, la tarifa media para quienes abonaran el pasaje con SUBE, aumentó de \$1.24 a \$1.46, representando un incremento de 17,74%; para quienes lo hicieran en efectivo la misma pasó de \$1.24 a \$2.80, significando un 125.8% (DI Ciano, 2016).

¹⁶ Por Resolución N° 975/2012 se dispuso un 40% de descuento en la tarifa para los usuarios que comportaran algún atributo social, entre los cuales quedaron incluidos: a) jubilados y pensionados, b) beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo, c) beneficiarios de la asignación por embarazo, d) beneficiarios del programa Jefes de Hogar, e) Personal de trabajo doméstico, f) veteranos de guerra de la Guerra de Malvinas.

¿Pero cuál fue la eficacia de la nueva política? ¿Se logró finalmente la meta de reducir la presión fiscal ocasionada por las erogaciones estatales?

Pese al incremento tarifario y a un ajuste en la estructura de costos de las empresas inferior a la inflación (Sánchez, 2019), los efectos fueron nulos para alcanzar la meta propuesta. Principalmente porque las medidas no funcionan aisladas, sino que se imbrican en un contexto específico de desenvolvimiento. Agravamiento sostenido de la actividad económica, incremento de la desocupación, inflación y pérdida del poder adquisitivo del salario (para aquellos que lograron mantenerse en el mercado de trabajo), fueron barreras insalvables para lograr la meta deseada.

El contexto económico y el impacto de los incrementos tarifarios en la RMBA, arrastraron una fuerte caída en la cantidad de operaciones (viajes) del sistema. La misma fue del orden del 20% entre los años 2016 y 2018, para todas las jurisdicciones (nacional, provincial y municipal).

En este contexto, la expectativa de un incremento de viajes ante la implementación del boleto integrado no sucedió. Por su parte, el crecimiento en la cantidad de viajes con atributo social, presionó sobre el erario público, no sólo porque se ampliaron los grupos beneficiarios, sino porque, en algunas líneas, el uso de tarjetas con atributo social supera la media del sistema, no pareciendo coincidir con la magnitud de los agrupamientos sociales con características para recibir el beneficio¹⁷.

En suma, la caída de la demanda sumada al incremento en el uso de tarjetas con atributo social (las cuales implican mayores compensaciones), hizo que la medida no significara para el sector público una merma en el monto de los subsidios transferidos. De hecho, entre enero de 2016 y noviembre de 2018, las compensaciones para cubrir la diferencia entre tarifa técnica y comercial, se incrementaron en un 46.6% (Sánchez, 2018). En lo que refiere al costo del sistema, en octubre de 2015 el subsidio cubría el 72.13% del mismo, mientras que en agosto de 2019, el 62.98% (Sánchez, 2019).

TABLA N° 7. CANTIDAD DE OPERACIONES (VIAJES) EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES, SEGÚN JURISDICCIÓN. AÑOS 2016, 2017 Y 2018 Y DIFERENCIAS INTERANUALES.

Jurisdicción	2016	2017	2018	Dif% 2016-2017	Dif% 2017-2018	Dif% 2016-2018
Nacional	1.590.594.647	1.564.275.855	1.267.984.825	1,65	18,94	20,28
Provincial	1.087.903.677	1.054.699.506	862.822.590	3,05	18,19	20,69
Municipal	711.802.972	687.012.657	572.740.989	3,48	16,63	19,54
Total	3.390.301.296	3.305.988.018	2.703.548.404	2,49	18,22	20,26

Fuente: SUBE, <http://argentina.gob.ar>. Elaborado por Verónica Pérez.

¹⁷ El uso de atributo es del 26.6% en CABA, del 29.6% en Jurisdicción Nacional y del 38% en las provinciales, pero en algunas líneas se registra un 50% (Sánchez, 2019).

3. LA PRESENCIA (AUSENCIA) DEL USUARIO EN LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA Y SU MEJORAMIENTO

Aunque los pasajeros y usuarios son el eslabón fundamental para la realización del servicio - no hay prestación efectiva sin consumo-, lejos están de constituirse en un actor estratégico que logre interponer sus intereses, a la par que encuentre vías de habilitación social efectivas para hacerlo. Varios son los componentes que se combinan en la definición de esta situación.

Este capítulo dejó en claro la función social nodal que tiene la red de transporte como estructurador de las dinámicas urbanas. De igual magnitud son los impactos que ésta tiene sobre las condiciones de movilidad y de vida de quienes utilizan el transporte público en la RMBA. En este campo los usuarios tienen el derecho a reclamarle a los oferentes y al Estado, cuando los acuerdos que rigen la relación entre prestación y consumo, no cumplan los estándares con los que debiera brindarse y/o en términos relativos, satisfaga la expectativa de quienes hacen uso (Hernandez, 2019). Esto supone como condición previa del usuario que pueda identificar la vulneración de alguna de las normativas vigentes, cuenten con una predisposición al ejercicio de la queja, sepan ante quien pueden realizar sus denuncias, a través de qué medios y confíen en que van a tener alguna incidencia en promover resoluciones favorables (Hernández y Rebón, 2017).

La Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) (2019), la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE, 2019) y el Sistema de Atención Ciudadana (SUACI, 2019) del Gobierno de la Ciudad, vías de tramitación formal de los modos de transporte colectivo, indican que la proporción de reclamos recibidos cada 100 mil pasajes pagos desde el año 2002 hasta la actualidad es marginal. Para el caso de los ferrocarriles de superficie, el índice de quejas registra una proporción media de 4.4 reclamos; en los ferrocarriles subterráneos ésta desciende a 3 reclamos y en el autotransporte de pasajeros a 2 reclamos promedio¹⁸.

Uno de los principales elementos que explican la baja intensidad de su uso es el marcado desconocimiento

que los pasajeros tienen acerca de las vías de reclamo existentes. Distintos relevamientos, permiten tener una aproximación a esta dimensión (PDTS, 2016; Hernández-UBACYT, 2018). En cuanto a los modos de transporte, la mayoría de los pasajeros encuestados, declaró haber tenido en diversas ocasiones el deseo de realizar una queja por las malas condiciones de prestación de los servicios, pero no haberlo hecho por desconocer las formas disponibles para su tramitación. La porción minoritaria que sabe dónde y cómo realizar una queja, descrece que ésta sea una vía para dar solución a sus problemas. La percepción de eficacia de la forma entendida como la capacidad atribuida para resolver cuestiones del servicio, también es un elemento que incide en su utilización. En su conjunto los datos permiten sostener como característica transversal al conjunto de los pasajeros, una baja cultura de reclamo institucional formal.

Al dar un giro en el abordaje de esta dimensión problemática de su manifestación individual a las formas colectivas de su expresión, puede reconocerse que en el ámbito del transporte metropolitano, existen dos tipos asociativos conformados con el propósito teórico de defender a los usuarios de este servicio público.

Están las asociaciones civiles amparadas en la Ley de Defensa del Consumidor 24.240 del año 1993. Estuvo sancionada en el marco de la reforma del Estado y los diagramas institucionales resultantes que tuvieron su correlato en la posición que los receptores de los servicios adquirieron en este esquema (López y Felder, 1997; Rabotnikof, 2001). Las asociaciones de consumidores y usuarios emergen en este marco de oportunidades político-institucionales, a los fines de propender al bien común y la defensa de intereses colectivos.

Según el Registro Nacional de Asociaciones de Usuarios y Consumidores (2018) en la actualidad existen 43 de este tipo, 27 con injerencia en la RMBA. Entre estas no hay asociaciones conformadas estrictamente para atender cuestiones vinculadas al transporte¹⁹.

¹⁸ El índice de quejas correspondiente al servicio de autotransporte de pasajeros es estimado con base a los reclamos recibidos únicamente a través de la CNRT, no disponiéndose de los ingresados vía las líneas telefónicas de las empresas prestatarias. Según informantes clave de la CNRT (2018), igualmente el Ente recibía el mayor caudal de quejas, pudiendo utilizarse como valor aproximado. Respecto a la falta de información señalan que, durante el periodo, hubieron diversas irregularidades en el registro y preservación de los datos.

¹⁹ Existen menciones a una asociación que tuvo como objeto de conformación al transporte público "Asociación de Usuarios del Transporte Público" según un testimonio clave esta tuvo poca duración (Académica especialista, 3 de julio de 2018). En los registros de prensa y bibliográficos no hay datos que permitan profundizar el conocimiento sobre esta asociación.

Esta temática es absorbida por el 40% de aquellas con incumbencia en el campo de los servicios públicos en general que representan la proporción mayoritaria. En su dinámica de funcionamiento una vía de articulación con su campo de intervención es la recepción directa de los reclamos (Arribas y Pina, 2008). En el caso del transporte público, datos relevados sugieren que el conjunto de los pasajeros encuestados en la red metropolitana, desconocen la existencia de estos cuerpos asociados (Hernández-UBACYT, 2018). Además, el descreimiento generalizado de la efectividad de las vías institucionales para la resolución de sus problemas, también es extensivo a esta forma de canalización de las demandas. Otro elemento que juega a producir una escisión entre las asociaciones y su base de sustentación es la orientación que éstas tienen a intervenir en las lógicas de la política partidaria como fuente donde capitalizar recursos para su reproducción más que en el fortalecimiento de su vinculación, en este caso con los pasajeros (Hernandez, 2019).

En este ámbito también tienen presencia organizaciones de usuarios del transporte. Desde el año 2002 hasta la actualidad, tuvieron existencia 17 experiencias asociativas de este tipo. El 70% se ubican en los ferrocarriles de superficie y, de éstas, el 58% se sitúa en la línea Sarmiento. El ciclo de su emergencia está vinculado no sólo a la caída de las condiciones de prestación sino también a la generalización del conflicto. Emergen entre los años 2005 y 2008 frente a la intensificación de episodios de violencia colectiva protagonizados por pasajeros²⁰ y luego del choque de Once del 22 de febrero de 2012 y la movilización de sus familiares²¹. Estas organizaciones están voluntariamente constituidas e informalmente institucionalizadas. El propósito teórico de su nucleamiento es controlar y denunciar la acción u omisión estatal en materia de calidad de los servicios y promover la toma de conciencia por parte de los pasajeros respecto a sus derechos.

En los hechos estas organizaciones también son desconocidas por la porción mayoritaria de los pasajeros de los servicios (Hernandez-UBACYT, 2018). Tornándose una vía obturada para la tramitación de sus demandas. Al mismo tiempo del conjunto de acciones realizadas

por este tipo asociativo, fueron la porción minoritaria (44%) las promovidas para darse a conocer entre los pasajeros y aportar al reconocimiento de situaciones de vulneración de derechos. De hecho, si se calculan la cantidad de acciones distribuidas en el tiempo éstas significan menos de una acción realizada por mes (Catálogo de eventos-UBACYT, 2018). En un movimiento análogo a lo que ocurre con las asociaciones, las organizaciones también articulan con actores de la política partidaria donde terminan situando los recursos y espacio de su reproducción más que en el fortalecimiento de los vínculos con quienes son según el sujeto de su constitución, sus representados. Los señalamientos realizados permiten sostener que las vías asociativas que promueven en su meta la defensa de los pasajeros, en la resultante de su acción presentan marcadas debilidades en este sentido.

Como último ítem, pueden mencionarse mecanismos institucionales con distintos grados de formalización, teóricamente orientados a incluir la perspectiva de los usuarios en la toma de decisiones. Estas son la audiencia pública, el consejo consultivo de usuarios de la CNRT y la mesa de usuarios de la SOFSE.

La primera tiene como propósito generar una instancia previa a la adopción de decisiones que puedan afectar derechos o intereses, donde distintos actores pueden emitir su posicionamiento respecto al tema que los convoca (López y Felder, 1997). En el transporte el llamado a Audiencias Públicas no es obligatorio. Queda éste librado a la discrecionalidad de quien encarna la función para convocarla. Al mismo tiempo, no son vinculantes respecto a las decisiones que se tomen. La evidencia histórica señala múltiples dificultades para su realización por la escasez de información tanto la necesaria para dar las discusiones que ameritan el espacio como las operativas de su realización: fecha, hora, lugar (Gordillo, 2009). Desde el 2002 hasta la actualidad no se registraron audiencias públicas para tratar temáticas de relevancia en materia del transporte de pasajeros. En este ámbito se tiene registro de una realizada en el año 2001 convocada por el ente único de la Ciudad y en el 2018, llamada por el mismo órgano, para el caso del aumento tarifario del servicio de subterráneos²².

²⁰ En el ámbito de los ferrocarriles de superficie se produjeron episodios de violencia colectiva protagonizados por los pasajeros de los servicios que atacaron trabajadores, formaciones y estaciones. Para un mayor detalle de estos acontecimientos puede consultarse Álvarez, et.al (2017).

²¹ El 22 de febrero del año 2012 una formación del ferrocarril Sarmiento chocó contra el sistema de amortiguación del andén en estación cabecera de Once. El impacto produjo 52 víctimas fatales y 789 heridos.

²² El acuerdo operativo celebrado en el caso del servicio de subterráneos a la órbita de la Ciudad de Buenos Aires, incorporó el llamado a Audiencias Públicas (AOM, 2016).

La segunda instancia formalmente institucionalizada es la del Consejo Consultivo de Usuarios que tiene lugar en los entes de control de los servicios públicos, en este caso, en la CNRT. Las Asociaciones de Usuarios y Consumidores, están reconocidas en el artículo N°42 de la Constitución Nacional para participar en calidad de necesarias de este espacio que promueve teóricamente su involucramiento no vinculante en la toma de decisiones. Según la CNRT (2019), participan de esta instancia el 30% de asociaciones con injerencia en la RMBA. Esta proporción aumenta si se calcula sobre la base de las asociaciones que se dedican a temas vinculados a los servicios públicos²³. La mayor debilidad de este espacio, estuvo vinculada a que su funcionamiento ocurrió 19 años después de creado el ente de control, apertura ligada al acontecimiento de Once (Res. N°339/2015).

La tercera estuvo informalmente institucionalizada y en la actualidad no está vigente. Esta es la mesa de usuarios de la SOFSE. Luego de Once se habilitó un espacio de diálogo con las organizaciones de usuarios del transporte, convocadas a participar de reuniones consultivas no vinculantes. Ésta presentó un carácter irregular en su realización sin ningún tipo de reconocimiento que le diera permanencia, ligada su realización a la discrecionalidad de la gestión de transporte del momento y a la orientación de la política de la empresa y su vinculación con las organizaciones del sector.

Los señalamientos realizados permiten sostener que las vías de habilitación social existentes o que estuvieron en funcionamiento, resultan débiles en su capacidad de integrar la visión de quienes, al menos en su expresión teórica, se constituyen como representantes de los intereses los usuarios de la red de transporte público colectivo.

Los elementos reconocidos indican que bajo estas condiciones existen marcadas dificultades a la integración de los pasajeros y las probabilidades de promover formas de gestión que involucren su perspectiva. Esta obturación es resultante del carácter social de los pasajeros y su relación con el sistema (Pérez, 2014), los obstáculos a la constitución de instituciones colectivas orientadas a la representación de sus intereses y canales institucionales que en la práctica no logran orientarse a la consecución de las metas teóricas que las vías de habilitación existentes promueven.

REFLEXIONES FINALES

A lo largo del capítulo se abordaron diversas aristas de problemas que hoy enfrenta la agenda del transporte público en la RMBA.

En primer lugar, hemos mostrado que el patrón de urbanización actual presenta uno de localización residencial polarizada, acompañado por patrones de movilidad estratificados. Los que pueden, optan por apoyar su movilidad en el uso del automóvil particular, habilitados por la orientación de las inversiones en infraestructura y servicios de transportes públicos tendientes a reforzar su concentración troncal y radio céntrica, en áreas de mayor densidad o nivel socioeconómico. Los segregados, quedan a expensas del transporte público o de servicios alternativos -cuando no ilegales- (*charters, combis, remises* y últimamente *Uber, Cabify y Beat*), rehenes de las condiciones de una oferta pública que se fue degradando a la par de las recurrentes crisis económicas que produjeron un proceso de dislocación social sin precedentes en la historia de Argentina. La inaccesibilidad (geográfica, horaria, económica, social, etaria, etc.) y la inseguridad son dos problemas que conjugan un nudo crítico para la política pública de transporte, dadas estas condiciones. Las tendencias hacia la tercerización y el “cuentapropismo” que acompañan la flexibilización laboral y el desempleo hacen a la trama en la que se teje este contexto.

El mapa de la desigualdad social puede leerse también en el mapa de la movilidad. La inercia territorial de las redes de transporte (públicas y viales) de la RGBA condiciona la movilidad. En esta dirección, entendemos que amerita reforzar políticas de rediseño de servicios y en particular del transporte público. Este punto interactúa con otro de no menos importancia. El transporte urbano es un importante demandante de energía. En la medida en que éstas no sean enteramente renovables (como sería el caso si toda la energía fuera provista directamente por fuente solar), el sector transporte en general -y el urbano en particular- integrará necesariamente cualquier estrategia referida a la demanda de energéticos. Así, la cuestión del uso del suelo urbano y su relación con los transportes, instala la dimensión ambiental como un nudo crítico adicional que toda pretensión de planificación estratégica debiera atender, dados sus importantes efectos tanto locales como globales. En suma, una mirada estratégica sobre el sistema de transporte, debe incorporar necesariamente al conjunto de sistemas con los que interactúa.

²³ La CNRT toma como indicador de participación en el Consejo Consultivo el haber asistido a más del 50% de las reuniones realizadas. En el análisis propuesto replicamos el criterio utilizado por el ente.

Con relación a la cuestión de los subsidios, estamos frente a algunos dilemas irresueltos: ¿se debe subsidiar al transporte público colectivo de pasajeros y, en particular, al autotransporte? ¿hay que subsidiar la demanda o la oferta?

Respecto al primer punto, fue sugerido que, si los subsidios al transporte público erosionan las capacidades financieras de los Estados, es posible, y la experiencia internacional ofrece algunos ejemplos, encontrar alternativas de financiamiento que no recaigan invariablemente en el valor de las tarifas. Por su parte, los niveles de dependencia de transferencias estatales en los ingresos de las empresas de transporte automotor también existen en otros países, como Estados Unidos y Reino Unido, entre otros (Estupiñán et al, 2007 citado en ASAP, 2014; González, 2016²⁴).

Es claro que efficientizar el sistema es un camino deseable, pero dejar en manos del mercado un servicio que cumple una función estructural para el desarrollo de las dinámicas económicas y sociales, puede ser riesgoso en el contexto de la Argentina actual.

Sobre el segundo interrogante, entendemos que reorientar todo el subsidio a la demanda, implica un peligro de exclusión mucho más grave que los tan cuestionados riesgos de inclusión de los subsidios a la oferta. Porque en este punto, emergen con toda nitidez los problemas de equidad ¿Qué opciones de movilidad tendrán los sectores de menores ingresos que no cuentan con acceso a opciones de movilidad individual y se encuentran ubicados en zonas periféricas, de escasa o nula cobertura y con bajos niveles de demanda? Por otro, en aquellos sectores con cobertura y alternativas de elección, la accesibilidad económica de la tarifa moldea elecciones más sustentables desde el punto de vista ambiental.

Frente a estos dilemas, las opciones circulantes de política no permiten correr el horizonte de posibilidad. La tensión entre calidad y tarifa constituye una falsa dicotomía. El impacto de la tarifa sobre la distribución modal de los viajes a favor del uso del transporte público y en desmedro del automóvil es un dato irrefutable y sus efectos sobre el medio ambiente, la energía, la congestión y la calidad de vida de la población en general, entre otros, no debiera ser soslayado. Por lo demás, la tendencia recurrente a tomar decisiones sobre el sector a partir de problemas que se encuentran ubicados en

otra escala (como han sido las políticas redistributivas o de ajuste fiscal) sin atender a la lógica de su funcionamiento específico, arrastran el riesgo de agravar situaciones preexistentes. La planificación estratégica es un camino deseable, si bien no simple, para avanzar hacia el desarrollo sostenible.

En su propia definición, los desafíos implican retos puesto que enfrentarlos no está exento de dificultades. Robustecer lo existente, promover acciones innovadoras o reorientaciones radicales, muchas veces colaboran a su exitosa resolución.

En el campo del transporte público, fortalecer las capacidades estatales emerge como eje nodal. Varias aristas se anudan a esta cuestión. Cobra prioridad la unificación de los criterios de definición de la región metropolitana que colaboren en sortear las miradas heterogéneas y que logre sentar un piso común al desarrollo de políticas. Mismo movimiento surge a los fines de dotar a los objetivos de gestión del sector, una concepción integrada del transporte que trascienda los límites jurisdiccionales y las escalas de gobierno. Se torna imperioso remontar la experiencia histórica en la creación de una autoridad metropolitana, mediante una revisión crítica de los obstáculos y potencialidades que tuvo su devenir, que finalmente redunden en darle entidad constitutiva y funcional. Refuerza en este último punto la necesidad de expandir los bordes de la integración de la red, no sólo en su articulación tarifaria sino también en las posibilidades de su interpenetración modal que permitan configurar un sistema de movilidad metropolitana.

Todo lo antes dicho no debiera concebirse sin contemplar la perspectiva de los pasajeros con el propósito acortar la brecha entre el campo de la toma de decisiones y las dinámicas fácticas que tiene la movilidad metropolitana. Emergen como acciones necesarias: reforzar la vinculación de los pasajeros con el sistema, promoviendo el conocimiento de sus derechos y obligaciones con las formas de su ejercicio; fortalecer los lazos entre las instancias asociativas existentes con los pasajeros, que colaboren a la reorientación de sus metas y las condiciones de representación, robustecer las capacidades institucionales con vistas a superar los obstáculos que debilitan su funcionamiento efectivo. Estos elementos pueden consolidarse desde una perspectiva integral, a partir de innovaciones institucionales que integren la mirada de los usuarios de los servicios a la agenda de la planificación.

²⁴ Barcelona (56%), Madrid (60%), Bruselas (68%), Amsterdam (61%), París (61%) y Berlín (51%). En el extremo, 97 ciudades en el mundo brindan transporte público gratuito (Kebłowski, Wojciech, 2018).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abba, A., Furlong, L. y Susini, S. (2011) Revelaciones de los datos provisionales del Censo 2010. ¿Una nueva realidad de la Buenos Aires Metropolitana?. Buenos Aires: OUL-BAM. www.oulbam.com.ar

ASAP Asociación Argentina de Presupuesto (2014) Subsidios y compensaciones tarifarias en transporte. Disponible en: <http://7mocielo.com.ar/images/Subsidios%20al%20transporte%20ASAP.pdf>

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013) Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos.

Acuña, C. (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp.18-67). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

En Alvarez, J., Pérez, V. y Rebón, J. (2017) Fuera de sus carriles: los estallidos de hostilidad de los pasajeros. En Pérez V. y Rebón, J. La perturbación como motor de la historia. Los ferrocarriles metropolitanos durante el kirchnerismo. Argentina. Biblos: CLACSO.

Arribas, V. y Pina, S. (2008) El uso de la categoría política e las asociaciones de consumidores. En Rosato, A. y Arribas, V. (comps.). *Antropología del Consumo. De consumidores, usuarios y beneficiarios*. Buenos Aires: Antropofagia.

AGENCIA DE TRANSPORTE METROPOLITANO (2019) El transporte automotor en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Talleres PIUBAT, 10 de junio de 2019.

Ascher, F. (2004) Los nuevos principios de urbanismo. Barcelona: Alianza Editorial.

Bril Mascarenhas, T. y E. Post, A. E. (2014) Policy Traps y subsidios al consumo: La política de tarifas de servicios públicos en Argentina, 2002-2014. *Desarrollo Económico*. Vol. 54, No 213, pp.171-202.

Catálogo de eventos-UBACyT (2018) *Base de datos de acciones colectivas realizadas por organizaciones de usuarios del transporte*. Proyecto UBACyT 20020160100020BA. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

CIPPEC (2018) ¿Cómo crecen las ciudad argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados. Disponible en <https://www.cippec.org/>

publicacion/como-crecen-las-ciudades-argentinas-estudio-de-la-expansion-urbana-de-los-33-grandes-aglomerados/

Constitución de la Nación Argentina (1994) Art 42. Capítulo Segundo. Nuevos Derechos y Garantías.

Di Ciano, (2016) Evolución del precio del colectivo desde 1990 a 2015. Disponible en: <https://aduba.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/EVOLUCION-DE-LA-TARIFA-DEL-BOLETO-DE-COLECTIVO-1.pdf>

Gonzálvez, M. (2016) Subsidios al transporte. Presentación Taller participativo. Subsidios al Transporte. Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Transporte, Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad de Buenos Aires, 18 de noviembre.

Gordillo, A. (2009) El procedimiento de la audiencia pública. En *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Gutiérrez, A. (2000) La producción del transporte público en la metrópolis de Buenos Aires. Cambios recientes y tendencias futuras. *EURE*, vol. XXVI, N°77, 109-136.

Gutiérrez, A. (2011) La gestión del transporte metropolitano en Buenos Aires: desafíos para una agenda sobre movilidad urbana. En: Pérez, P. y M. Schteingart (coord.) *Dos grandes metrópolis latinoamericanas: Ciudad de México y Buenos Aires*, cap. 10, 216-244. México: El Colegio de México.

Gutiérrez, A. (dir.) *Accesibilidad y acceso a servicios y al empleo en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Estudios de caso en áreas centrales y periurbanas. Proyecto UBACyT 20020150100233BA. Programa Transporte y Territorio, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Gutiérrez, A. y Pereyra, L. (2019) La movilidad cotidiana en ciudades argentinas. Un análisis comparado con enfoque de género. *Laboratorio*, N°29, 143-166.

Gutiérrez, A. (2020) *Cartografías de movilidad*. Atlas de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria AMBA 2009-2010. Buenos Aires: El Guión Ediciones (en prensa).

Hernández, C. y Rebón, J. (2017). La calidad como reclamo. Los usuarios del sistema ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Transporte Urbano e Interurbano en la Argentina*. Aportes desde la Investigación. Buenos Aires: Eudeba.

- Hernandez, C. (2019). *Las vías del poder social. Límites y potencialidades a la capacidad asociativa de los usuarios/pasajeros del sistema metropolitano de transporte público colectivo 2002-2017* (Tesis de doctorado no publicada). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Hernandez, C. -UBACYT (2018). *Relevamiento a pasajeros de la red de transporte público colectivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Proyecto UBACYT 20020160100020BA. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Kralich, S. Urbanización y transporte. Algunos aportes conceptuales. En *Revista Transporte y Territorio* N° 15. Buenos Aires, Universidad, nov. 2016, p. 41-67. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/2848/2472> ISSN 1852-7175.
- Keblowski, Wojciech (2018) Moving past sustainable mobility towards a critical perspective on urban transport. A right to the city-inspired analysis of fare-free public transport, PhD thesis, defended on 7 May 2018 at Vrije Universiteit Brussel and Université libre de Bruxelles.
- Kralich, Susana (2015) Urbanización y transporte. Algunos aportes conceptuales. En *Revista Transporte y Territorio* N° 15. Buenos Aires, Universidad, nov. 2016, p. 41-67. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/2848/2472> ISSN 1852-7175.
- Ley 24.240/1993. *Defensa del Consumidor. Régimen Legal*. Honorable Congreso de la Nación Argentina.
- Ley 4472 (2013-2016) *Acuerdo de operación del servicio público y mantenimiento de los bienes afectados al mismo de la red de subterráneos y premetro*. Buenos Aires: SBASE-Metrovías.
- López, A. y Felder, R. (1997) Nuevas relaciones entre el Estado y los usuarios de los servicios públicos en la post-privatización. *Serie II Estado y sociedad*. Documento N°30. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios e Investigación. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Müller, A. (2013) El transporte en la Región Metropolitana de Buenos Aires: ¿hacia el "colapso"? Documento de Trabajo n° 24. CESP.A.
- Pérez, V. (2019) Políticas públicas y acciones empresarias en el mercado de autotransporte público de pasajeros. *Realidad Económica*, 325, pp. 9-34.
- Pérez, V. (2015) Los senderos de la transición. De la emergencia ferroviaria a la estatización de los ferrocarriles metropolitanos. *Revista Transporte y Territorio*, 13, pp. 253-256.
- Pérez, V. (2014) Viajar en la Ciudad. Movilidad, padecimiento y disconformidad entre los pasajeros del transporte ferroviario del área metropolitana de Buenos Aires. *Argumentos*. *Revista de Crítica Social*. 16, pp.315-343.
- Pérez, V. y Sánchez, J (2019) La relación Estado mercado en la configuración del autotransporte público colectivo de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1929-2018). *Perspectivas de Políticas Públicas*. (en prensa).
- Proyecto de Investigación Aplicada y Transferencia Social (PDTs) (2016) *Cuidado y valorización de lo público en el sistema ferroviario metropolitano. Percepciones y prácticas de los usuarios*. CONICET-CIN.
- Rabotnikof, N. (2001) La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo. *Nueva Sociedad*, 171, pp.1-21.
- Res N°339/2015. *Consejo Consultivo de Usuarios. Reglamento de Funcionamiento*. Comisión Nacional de Regulación del Transporte.
- Sánchez, E. (2018) Presentación: Subsidios al autotransporte público de pasajeros. Instituto de Transporte, Universidad Nacional de San Martín. 7 de noviembre.
- Sánchez, (2019) Presentación. Transporte automotor urbano de pasajeros, 2020-2023. Instituto de Transporte, Universidad Nacional de San Martín. 29 de agosto.
- Torres, H. (1993) El mapa social de Buenos Aires (1940-1990). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.
- Torres, H. (2001) Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *EURE*, vol. XXVII, N°80.