

## CRISIS URBANA Y SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS

Olga Ravella\*  
Elías Rosenfel†

Como es sabido desarrollo económico, transporte y Estado están íntimamente relacionados, dependen y se estructuran en función de los “estilos de desarrollo” que adoptan los grupos dominantes de la sociedad. El transporte urbano de pasajeros es parte de ese proceso y se articula en relación a las características del medio, de la sociedad, de la producción y de la competencia por ocupar el espacio urbano.

En la Argentina, los estudios sistematizados sobre transporte urbano de pasajeros se iniciaron en los años '70, basándose en metodologías y herramientas de análisis provenientes de los países capitalistas avanzados.

A partir de 1983 y en el período de la transición a la democracia, se organizaron grupos de estudios de transporte en las ciudades más importantes, los que desde distintas ópticas trataron de establecer pautas que permitieran el mejoramiento de los sistemas, la racionalización energética y la producción de teoría.

En este marco se inicia en nuestro Instituto, hacia 1986, el trabajo sobre el sistema de transporte urbano de pasajeros del área denominada “Gran la Plata”<sup>(1)</sup>, a requerimiento de la Municipalidad de La Plata y de la Secretaría de Energía de la Nación, interesados en conocer su funcionamiento para producir las modificaciones que surgían como necesarias para el mejoramiento de la movilidad de la población y la racionalización energética.

El área es una región claramente delimitada físicamente en relación al Área Metropolitana de Buenos Aires. Cuenta con 600.000 habitantes, y está localizada a 60 km de la Capital Federal. Está conformada por tres municipios, cuya población está relacionada históricamente por actividades productivas y sociales.

A partir de las conclusiones de la primera etapa de estudio, basadas en una encuesta de orígenes y destinos de viajes realizadas en 1988, se detectaron los problemas que visualizaba la población, las autoridades municipales y los que nosotros consideramos estructurales.

La población encuestada coincidió mayoritariamente en que los problemas más importantes eran: las frecuencias, la seguridad, el trato de los conductores y en

---

\* Investigador UNLP, SAPIU-CONICET

† Investigador Independiente CONICET

mucha menor proporción el costo del boleto. Sólo el 17% de los encuestados consideraron alta la tarifa y de ese porcentaje el 80% se concentraba en una zona cercana al centro, que pagaba el doble que el resto de las zonas similares. Los funcionarios encontraban que los problemas básicos eran la determinación de la tarifa y el aumento de frecuencia.

Pero, del análisis de las variables, surgieron algunos problemas que deben ser tratados necesariamente. Los más críticos parecen ser:

La falta de estudios sistematizados urbanos y de transporte.

La superposición de jurisdicciones, provincial y municipal, en la regulación del área; intereses encontrados entre sus funcionarios, y la poca participación de dos de los tres municipios.

Cantidad de empresas excesivas en relación a la demanda y al territorio; organización y gestión obsoletas en algunos casos.

Falta de mecanismos de control transparentes que posibiliten una real evaluación de los costos operativos y ganancias, a pesar de estar establecidas en la legislación.

La disminución del poder regulador del Estado y el aumento del poder de las corporaciones del transporte.

La falta de interrelación de los distintos modos de transporte.

La falta de control de los consumos de combustibles y de la contaminación ambiental.

Fijación de las tarifas en función de la empresa con menor cantidad de pasajeros/kilómetros.

Pero ya en esta etapa comienzan a evidenciarse cada vez más transformaciones, producto de la profundización de la crisis, de las políticas de ajuste fiscal, y represión del gasto público que deteriora los servicios e infraestructura y produce importantes declinaciones en la ocupación laboral. Nuevos contingentes, pertenecientes fundamentalmente a sectores medios bajos, se incorporan en esta etapa a los grupos pobres desplazando, en parte, a los "pobres estructurales" en el acceso a los servicios básicos como la salud pública. La próxima desregulación del precio de los combustibles, el incremento de los despidos de empleados públicos y obreros industriales, y todo el proceso de privatización profundizará la transformación de la ciudad.

Estas transformaciones, que impactan al conjunto de la sociedad modificando niveles y modos de vida, tienen su correlato obviamente en la estructura urbana y afectan, entre otras cosas, la movilidad de la población, cambia la estructura de los usuarios, el modo de viajar y los destinos. En este sentido ya son notorios ciertos desplazamientos en el perfil social de ocupación de la ciudad. Esto se manifiesta en el cambio de los centros de interés de las áreas centrales y en la concentración de la vida urbana en los barrios tratando de minimizar la movilidad. En las áreas periurbanas y marginales aparecen líneas alternativas de transporte incorporados al circuito económico informal. Se verifica un aumento del transporte en vehículos privados obsoletos y bicicletas.

En cuanto al sistema de transporte institucionalizado ya se han comenzado a detectar fuertes disminuciones de frecuencias a pesar de lo cual se verifican vehículos con pocos pasajeros en las horas "valle", lo que afecta fundamentalmente a las líneas que prestan servicios en áreas alejadas y menos densas. Es cada día más notoria la carencia casi absoluta de mantenimientos de las rutas, la característica falta de control de efluentes de los vehículos y la obsolescencia del parque automotor en las empresas de menor envergadura económica.

Asimismo la contradicción entre los costos dolarizados de los insumos y los ingresos devaluados de la población, inciden en la fijación de las tarifas, que afectan fundamentalmente a las empresas con menor grado de organización.

A pesar de los esfuerzos de las municipalidades para intentar conciliar los intereses, a la vez que mejorar las frecuencias y frenar los aumentos tarifarios, la relación de fuerzas entre estado y corporación de transportistas, y la situación antes esbozada imposibilitan alcanzar soluciones de compromiso que moderen la inequidad social y atiendan a los enormes sectores carenciados<sup>(\*)</sup>.

Cabe preguntarse entonces, si en este período de fuerte transición, debiera continuarse sólo con los estudios basados en los modelos clásicos de organización y prospección del sistema, incluyendo relación de localización de los orígenes de los viajes, de las fuentes de trabajo, perspectivas de desarrollo urbano, etc. No hay en cambio suficiente seguimiento de las modificaciones de la demanda para ir adecuando las soluciones.

Por otra parte, hemos podido comprobar mediante estudios particularizados, la posibilidad de lograr importantes reducciones de costos operativos a partir de la racionalización de recorridos, sustitución de combustibles líquidos por gas comprimido y mejoramiento del tránsito y estacionamientos que podrían incidir en la disminución de los incrementos tarifarios.

Pero esta racionalización solo sería posible a partir de acuerdos y transformaciones que tenga en cuenta la resolución de los problemas estructurales planteados: Fuerte regulación por parte de un organismo centralizado, control de las empresas prestatarias, modificación de su estructura y gestión. Pero aún así, estas soluciones sólo serían efectivas para los sectores urbanos que se mantengan integrados al mercado de trabajo.

Tenemos claro sin embargo que por el camino antes esbozado estaríamos actuando, como se está haciendo en el presente, de manera unidimensional. Se trata de resolver los problemas del transporte público automotor de pasajeros

---

<sup>(\*)</sup> En el conurbano bonaerense, según INDEC en 1988 se encontraban 3.218.00 personas en situación de pobreza (725.000 hogares). Del total 68,7% son familias pauperizadas y 31,3% pobres estructurales. La pobreza creció entre 1980 y 1988 un 50%.

como si fuera posible independizarlo de soluciones de conjunto, que consideren como mínimo la interacción con los otros modos.

El área del Gran La Plata forma parte del sistema de transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires, integrado por medios de superficie, subterráneos y ferroviarios electrificados y diesel. Es un sistema de media corta distancia que interactúa en parte con una extensa infraestructura vial en la que compete con un enorme parque automotor privado.

Enunciada la magnitud del problema, por lo menos nos queda claro que en el área de estudio deberían articularse los sistemas automotores con el ferroviario, sin excluir las posibilidades de electrificación del transporte público.

Si esto no ha ocurrido así no es por casualidad, sino por los intereses que diseñaron y controlaron el desarrollo del transporte argentino desde la segunda mitad del siglo XIX.

Si el primer sistema ferroviario de capitales argentinos, fue reemplazado por la extensa red de capitales ingleses que diseñó el sistema, como es sabido, fundamentalmente para la necesidad exportadora, durante ese período los transportes urbanos siguieron el modelo tecnológico de los países centrales y establecieron una red de desarrollo integral: incluía ferrocarriles suburbanos y medios eléctricos.

Con la hegemonía del modelo de desarrollo “petrolero” apareció en nuestro país la disputa entre el transporte automotor y el ferrocarril. Esta competencia terminó al cabo de varias décadas con la hegemonía del primero extendiéndose a los sistemas urbanos. A pesar de algunos intentos parciales de equilibrio, como la introducción en diversas ciudades importantes de los trolebuses, esa hegemonía se ha ido acentuando hasta el presente.

Durante todo este proceso resulta interesante recordar dos momentos en que teóricamente se propusieron soluciones que se pretendían integrales. El primero de ellos puede situarse en los años 40 y en el escenario de la situación económica argentina ante la Segunda Guerra Mundial. Un grupo numeroso de intelectuales argentinos entre los que pueden destacarse los nombres de Ricardo Ortiz, Scalabrini Ortiz, Pastor, (<sup>2</sup>, <sup>3</sup>, <sup>4</sup> y <sup>5</sup>) plantearon en ese momento la necesidad de implementar políticas que podrían sinterizarse en: a) Transformación capitalista de la producción agropecuaria; b) Racionalización del transporte como medio para impulsar el desarrollo integral del país; c) Elaboración de un plan de transporte

---

<sup>2</sup> R. Scalabrini Ortiz. “Política británica en el Río de La Plata”. Plus Ultra, 8ª ed., Buenos Aires, 1981.

<sup>3</sup> J. M. F. Pastor. “Cursos Básicos de Planeamiento Urbano y rural”. M. O. P., Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1950.

<sup>4</sup> Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas. “Estudio preliminar del transporte de la región metropolitana”. 2 Vol. Buenos Aires, 1973.

<sup>5</sup> R. Ortiz. Los ferrocarriles en la economía Argentina. Buenos Aires, 1956.

que interrelacione los distintos modos: ferrocarril, automotor, fluvial; d) Modernización ferroviaria en función de nuevas tecnologías y desarrollo de la industria del transporte: producción de partes, repuestos, etc.; e) Regulación de la tierra urbana, la localización de industrias y la vivienda, que comenzaban a ser caóticas por crecimiento de áreas marginales; f) Legislación que regulara y fiscalizara el transporte como medio de promover regiones, producción y poblamiento.

El segundo, en el marco disciplinario más restringido es en 1970, cuando un equipo de técnicos de la Secretaría de Transporte de la Nación realiza el primer estudio exhaustivo del Área Metropolitana de Buenos Aires. Y a pesar de ser sólo un estudio tecnocrático de la problemática, arribó a conclusiones que coincidían en gran parte con las anteriores y estaban referidas a la necesidad de un plan que integrara todos los modos, así como una organización que centralizara la regulación y control de los servicios.

Evidentemente, 20 años después la situación se mantiene igual, no hubo ninguna modificación de fondo. No se estudió y evaluó la incidencia de las tarifas y fletes del transporte privado de mercancías y personas en el desarrollo de la promoción económica. No se renovaron ni modernizaron suficientemente los ferrocarriles, desde el punto de vista técnico ni de la gestión. Y en la actualidad, nuevamente, la aeronavegación, los caminos y las comunicaciones están siendo vendidas a "precio vil" a las empresas extranjeras, y los grupos concentrados.

Nuevamente, podemos poner en valor las afirmaciones de Raúl Scalabrini Ortiz <sup>(2)</sup> cuando decía –refiriéndose al ferrocarril en 1935- que “puede ser el elemento aglutinador de una comunidad o su más pernicioso disgregado”. “ Por eso, la actitud inicial de los pueblos que logran su conciencia propia es obtener el contralor inmediato de sus propios ferrocarriles”. Y cita a continuación la consolidación de la unión de Alemania, la unidad italiana, el inicio de la grandes del Japón como ejemplos de políticos de ese estilo.

Entendemos que hoy puede discutirse, y de hecho se está haciendo, acerca del desarrollo de experiencias de transporte de diferentes países, ya sea de propiedad estatal, privada y mixta.

Pero los escenarios a tener en cuenta deben restringir las posibles soluciones a aquellas que impliquen necesariamente un estilo de desarrollo que tenga en cuenta la integración y la resolución de los problemas básicos de las mayorías.

Proponemos en consecuencia, la necesidad de plantearnos propuesta alternativas dirigidas a establecer nuevos paradigmas: un nuevo modelo cultural, un nuevo modelo de acumulación económica y de solidaridad social, en suma un proyecto nacional de integración<sup>(6)</sup> en el cual el transporte posibilite realmente el libre acceso de la población a todas las actividades del hábitat. De lo contrario como

---

<sup>(6)</sup> A. Pérez Lindo. “desintegración social y liberación”, “Sur”, 29.06.89.

dice Pérez Lindo “seguiremos reproduciendo lo mismo que queremos erradicar: la crisis recurrente del país”.

**Reconocimiento:**

Se hace especial referencia a los aportes de la Arq. Helena Carriquiriborde como Co-directora del Proyecto “Racionalización del Sistema de Transporte Urbano de Pasajeros del Gran La Plata”.