UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis Doctoral

SISTEMA POLÍTICO DEL TRANSPORTE PÚBLICO AUTOMOTOR DE PASAJEROS EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.) PERÍODO 2003 - 2015

Doctorando

PABLO GUSTAVO MORET

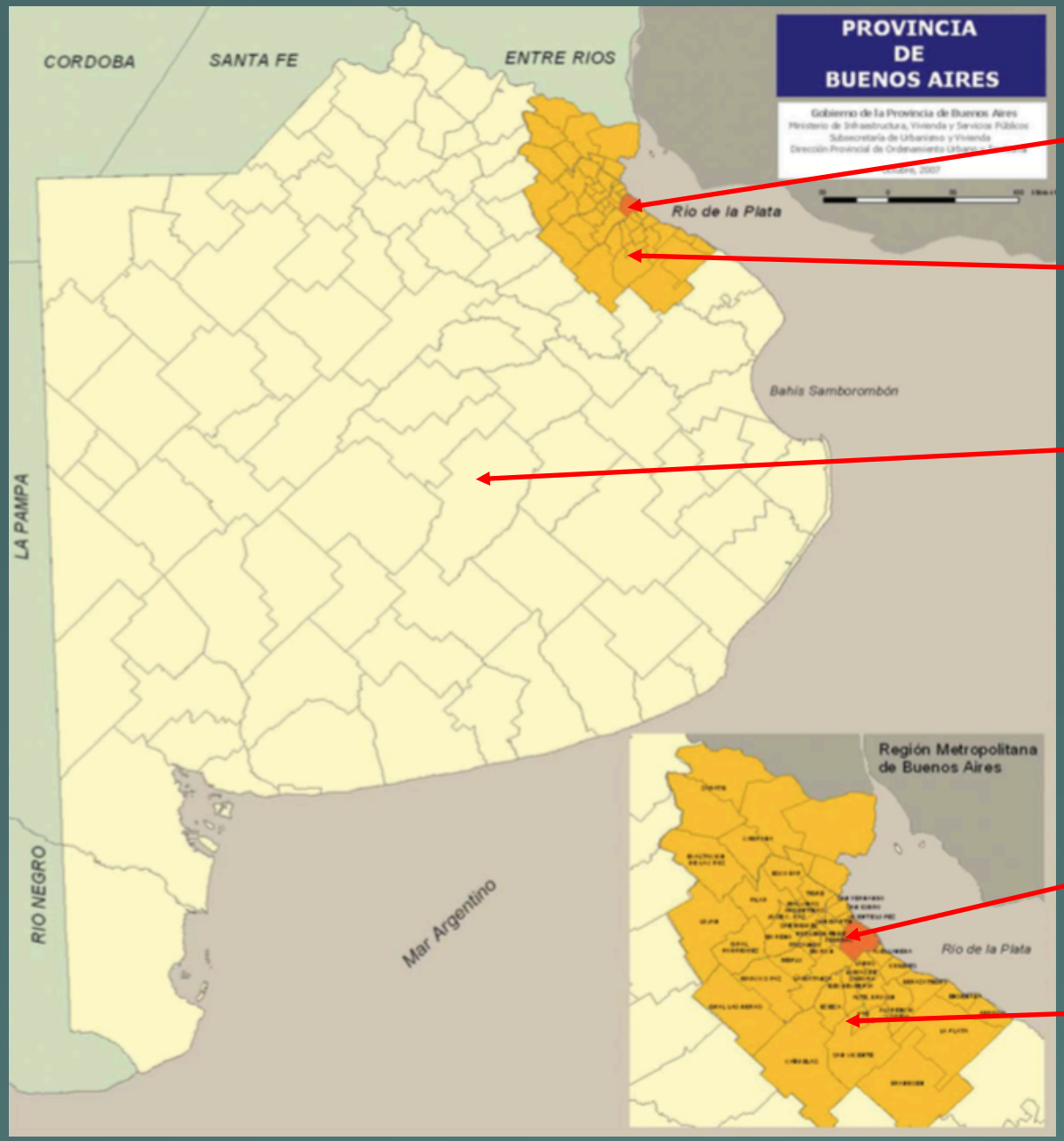
Directores

DR. ELISEO RAFAEL LÓPEZ SÁNCHEZ

DR. OSCAR MANUEL PASCAL

Objeto de estudio

- Transporte Público Automotor de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires (R.M.B.A).
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires + 40 partidos de la Prov. Bs.As.
- Población de 15 millones de habitantes.
- Representa al 95 % de la población de la Prov. Bs.As.
- Distribuida en tan solo el 4,5 % de su superficie.



Ciudad de Buenos Aires

R.M.B.A.

Prov. Buenos Aires

Ciudad de Buenos Aires

R.M.B.A.

Justificación de la investigación

- Ciclo político argentino más prolongado (2003 – 2015).
- Situado luego de la crisis política y económica más profunda de la historia argentina (2001 – 2002).
- Peso político y de impacto electoral determinante de la R.M.B.A.
- Zona geográfica con el mayor movimiento de transporte público automotor del país.

Objetivo General

- Analizar cómo han impactado las continuidades y las rupturas de las políticas, que han llevado adelante los actores del sistema de transporte público automotor de pasajeros de jurisdicción nacional, que circula en el ámbito de la región metropolitana de Buenos Aires, sobre el nivel de satisfacción con el servicio por parte de los usuarios.

Objetivos específicos

- Análisis de las redes de actores, objetivos, intereses, grados de influencia e intercambio de recursos.
- Análisis de redes intergubernamentales (R.I.G.S.).
- Análisis del posicionamiento del transporte en la agenda pública y gubernamental.
- Análisis del proceso de toma de decisiones, diseño de políticas e implementación.
- Análisis de los impactos generados por la continuidad de las políticas de transporte, sobre el grado de satisfacción de los usuarios.

Hipótesis principal

- La continuidad de las políticas que han llevado adelante los actores del sistema del transporte público automotor de pasajeros de la región metropolitana de Buenos Aires, no han impactado favorablemente sobre el funcionamiento del servicio, debido a que las mismas han transitado por períodos de ruptura por falta de acuerdo, y con escaso funcionamiento de las relaciones intergubernamentales.

Hipótesis derivadas

- Hipótesis derivada 1: El gobierno nacional, ha ocupado una posición central y de privilegio dentro de la red de actores, debido a su mayor capacidad y disponibilidad de los recursos.

- Hipótesis derivada 2: El tema del transporte público automotor, ha ocupado en determinados momentos, una posición relevante dentro de la agenda pública y gubernamental.

Hipótesis derivadas

- Hipótesis derivada 3: Los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas, han tenido momentos de continuidad y momentos de ruptura.

- Hipótesis derivada 4: El grado de satisfacción de los usuarios con el servicio de transporte, ha tenido en gran parte de la serie temporal a analizar, un impacto negativo.

Definición de variables

- Variable independiente: La continuidad y la ruptura de políticas llevadas adelante por los actores del sistema de transporte público automotor de pasajeros de la R.M.B.A.

- Variable dependiente: El funcionamiento del servicio de transporte público automotor de pasajeros de la R.M.B.A.

Indicadores variable independiente

- Nivel de acuerdos políticos alcanzados mediante la utilización de RIGS.
- Nivel de continuidad en las políticas de tarifas.
- Nivel de continuidad en las políticas de subsidios.
- Nivel de continuidad en las políticas de control.
- Nivel de coordinación federal entre las jurisdicciones.
- Nivel de aplicación de recursos al sistema de transporte.
- Nivel ocupado por el transporte público automotor en la agenda pública y gubernamental.

Indicadores variable dependiente

	Dimensión	Indicador
Variable dependiente "Funcionamiento del servicio de transporte público automotor"	"Funcionamiento del servicio"	Frecuencia Estado de los vehículos Limpieza de los vehículos Trato hacia el pasajero Velocidad de conducción Satisfacción con el servicio
	"Aspectos del servicio a mejorar"	Frecuencia / puntualidad Recorrido Vehículos Conductores Otro No sugiere mejoras

Tamaño de las muestras

Encuestas de Satisfacción de usuarios Tamaño de las muestras distribuidas por año	
Año	**Cantidad**
2003	8446
2004	9435
2005	9547
2006	7671
2007	10626
2008	10123
2009	9529
2010	9370
2011	9209
2012	8445
2013	9065
2014	8140
2015	10507

El transporte en la R.M.B.A.

- Multiplicidad de jurisdicciones (nacional, provincial y municipal). Es una definición geográfica sin gobierno propio.
- La ciudad de Buenos Aires se convierte en autónoma en 1996.
- Los sucesivos cambios de gobierno debido a golpes de Estado o a crisis políticas y económicas (1955 – 1962 -1966 - 1973 -1976 -1989-2001) causaron rupturas en la continuidad de las políticas.

El transporte en la R.M.B.A.

- En 1989 se sanciona la Ley de reforma del Estado y se declara la emergencia del sector público.
- En 2008 la Ciudad de Buenos Aires implementa el Metrobus.
- En 2012 el gobierno nacional realiza el traspaso del subte y los servicios públicos de transporte automotor que circularen dentro de la Ciudad de Buenos Aires (33 de las 145 líneas que controla el gobierno nacional).

RESUMEN INTENTOS DE ACUERDO

Titulo del Acuerdo	Fecha	Actor /actores que lo fijan	Integrantes	Actor/actores que lo rompen
ECTRAM (Ente Coordinador del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires)	1980	SETOP (Secretaría de Transporte y Obras Públicas de la Nación)	Ministerio del Interior Provincia de Buenos Aires Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	Discontinuidad de acción de las partes
CAIT (Consejo Asesor Interjurisdiccional del Transporte)	1983	MOSP (Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación)	MOSP (Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación) Provincia de Buenos Aires Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	Discontinuidad de acción de las partes
Comité de Coordinación de Transporte de Personas de la Región Metropolitana	1985	MOSP (Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación)	MOSP (Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación) Provincia de Buenos Aires Municipios de la provincia de Buenos Aires	Discontinuidad de acción de las partes
COMETRAPA (Consejo Metropolitano de Transporte de Pasajeros)	1985	Senado de la Nación	Senado de la Nación Provincia de Buenos Aires Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	Discontinuidad de acción de las partes
CIPOS (Comisión Interjurisdiccional Permanente)	1990	Provincia de Buenos Aires Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	Provincia de Buenos Aires Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	Discontinuidad de acción de las partes
ATAM (Autoridad de Transporte del Área Metropolitana)	1992	Poder Ejecutivo Nacional Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires Poder Legislativo Nacional	Poder Ejecutivo Nacional Provincia de Buenos Aires Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	Aunque se logró la media sanción de la Cámara de Senadores, no se logró la media sanción de Diputados
ECOTAM (Ente coordinador de transporte)	1998	Poder Legislativo	Poder Ejecutivo Nacional Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires Ciudad de Buenos Aires Municipios de la R.M.B.A.	Falta de adhesión de algunos de los 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires que integran la R.M.B.A.

RESUMEN INTENTOS DE ACUERDO

Titulo del Acuerdo	Fecha	Actor /actores que lo fijan	Integrantes	Actor/actores que lo rompen
ATM (Autoridad Metropolitana de Transporte)	2001	Secretaría de Transporte de la Nación	Poder Ejecutivo Nacional Provincia de Buenos Aires Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	Discontinuidad de acción de las partes
Metrobus	2009	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Poder Ejecutivo Nacional Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Existió acuerdo
Acta acuerdo por traspaso de líneas de Metro	2012	Poder Ejecutivo Nacional	Gobierno Nacional Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Traspaso de líneas de Metro más las líneas de transporte público automotor que circulan dentro de la Ciudad de Buenos Aires	2012	Poder Ejecutivo Nacional Poder Legislativo Nacional	Gobierno Nacional Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	A pesar que en un primer momento fue rechazado por el Gobierno de la Ciudad, luego fue aceptado, pero sin incluir el traspaso de las líneas de transporte público de pasajeros
ATM (Agencia de Transporte Metropolitano)	2012	Poder Ejecutivo Nacional / Ministerio del Interior y Transporte	Gobierno Nacional Gobierno de Provincia de Buenos Aires Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Existió acuerdo pero se encuentra prácticamente inactivo
I.A.T. (Instituto Argentino del Transporte)	2014	Poder Ejecutivo Nacional / Ministerio del Interior y Transporte	Gobierno Nacional Gobierno de Provincia de Buenos Aires Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Resto de las provincias y municipios del país Actores académicos Actores empresarios Actores sindicales ONGs relacionadas con el transporte	Existió acuerdo y se encuentra activo

Subsidios, tarifas y control

- En 2002 debido a la crisis política y económica del año 2001, se decreta la emergencia pública y da comienzo la política de subsidios al sistema de transporte público automotor.
- Su objetivo era compensar los desfasajes tarifarios ocasionados por la devaluación del peso en la estructura de costos de las empresas transportistas.
- En 2003, se establece un precio diferencial del gasoil para las empresas de transporte público automotor de pasajeros.
- Mientras tanto se sigue prorrogando la emergencia pública y la tarifa de transporte no sufre modificaciones desde diciembre del año 2000.

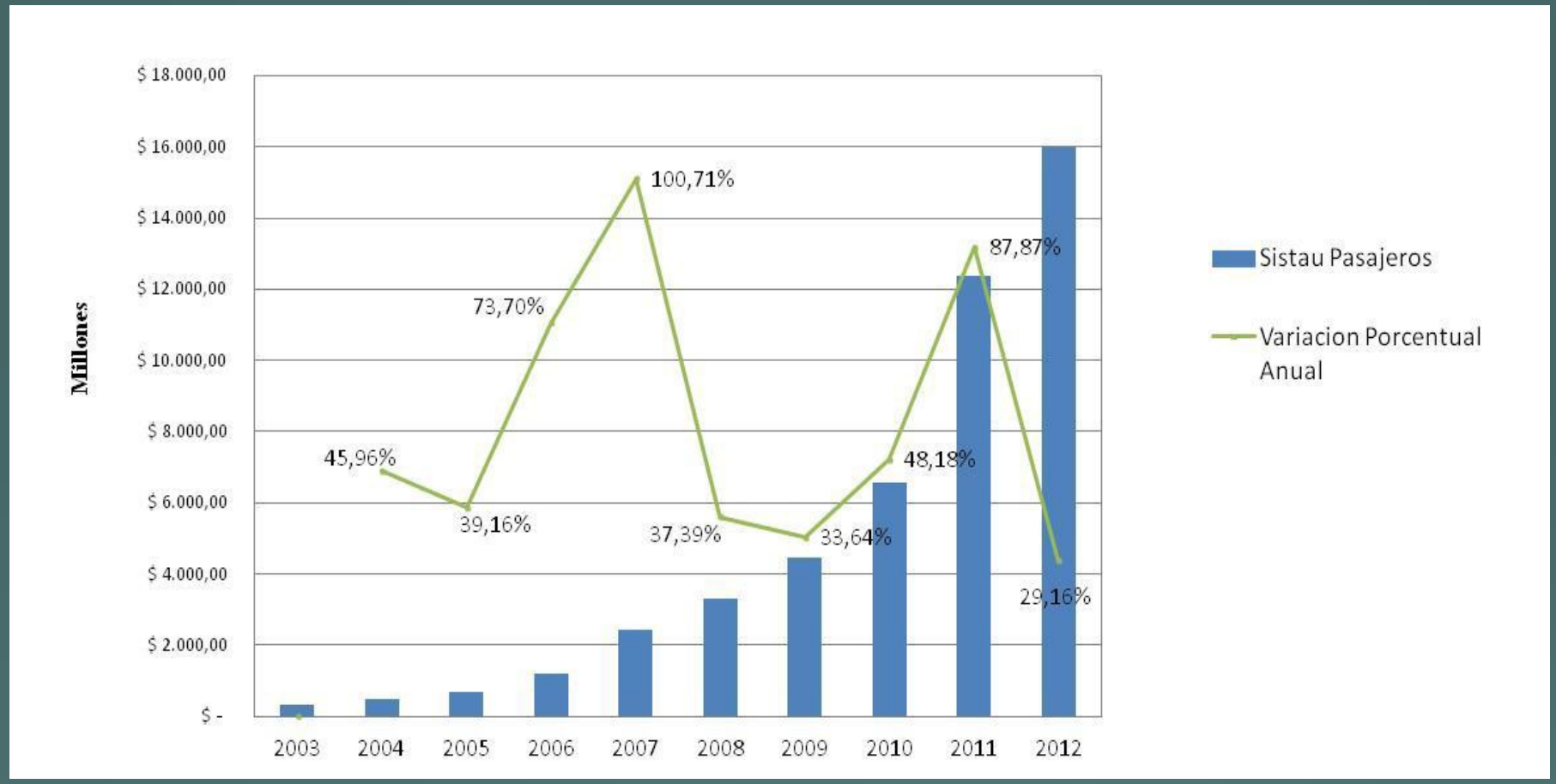
Subsidios, tarifas y control

- Recién en 2008 bajo el primer mandato de Cristina Kirchner se produce el primer ajuste de tarifas.
- En 2009 se anuncia el Sistema Único de Boleto Electrónico (S.U.B.E.) para el transporte público automotor de la R.M.B.A.
- Su objetivo es tener una herramienta que permita tener un mejor control sobre los parámetros al momento de otorgar los subsidios a las empresas operadoras.
- Desde el Poder Ejecutivo se reconoce en en varias oportunidades que la tarifa de transporte en la R.M.B.A., sigue siendo la más baja del país.

Subsidios, tarifas y control

- Se acentúa a través de los diferentes discursos de la presidenta y del ministro de transporte, el posicionamiento del tema del transporte público automotor en la agenda pública y gubernamental.
- En 2012 se realiza una segmentación de usuarios a fin de beneficiar a los sectores de menores recursos.
- Mientras tanto se sigue renovando la emergencia pública.
- En 2011 la A.G.N. realiza una auditoría referida al otorgamiento de los subsidios y a sus mecanismos de control.

Evolución otorgamiento de subsidios 2003 - 2012



Subsidios, tarifas y control

- Se detectan menor cantidad de servicios que lo declarados por los operadores.
- No se aplican sanciones ni se exige el reintegro del gasoil percibido en exceso.
- La implementación del Sistema S.U.B.E. mejora esta situación.
- Existen contradicciones en la normativa a aplicar.

Procesamiento de encuestas de satisfacción

- Se analizó el comportamiento de cada uno de los indicadores de la variable dependiente para la serie temporal 2003-2015.
- Luego se les realizó un análisis de regresión simple y posteriormente un análisis de regresión múltiple.

Resumen análisis multivariante

	Dimensión "funcionamiento del servicio"		
Pos	**Indicador**	**Valor coeficiente regresión multivariante**	**Tendencia 2003-2015**
1	**Estado de los vehículos**	0,97	Negativa
2	**Limpieza de los vehículos**	-0,97	Negativa
3	**Trato hacia el pasajero**	0,33	Negativa
4	**Frecuencia**	0,22	Negativa
5	**Velocidad de conducción**	0,08	Positiva

	Dimensión "aspectos del servicio a mejorar"		
Pos	**Indicador**	**Valor coeficiente regresión multivariante**	**Tendencia 2003-2015**
1	Recorrido	-2,4	Negativa
2	Otro	1,2	Negativa
3	Frecuencia / Puntualidad	-0,65	Negativa
4	Vehículos	0,34	Negativa
5	Conductores	0,31	Negativa

Conclusiones

- Debido a la discontinuidad de políticas y períodos de ruptura, se sucedieron numerosos intentos de acuerdo que han fracasado debido a la aparición de intereses ocultos.
- Gran parte de estos intentos fueron promovidos por el gobierno nacional, ocupando una posición central dentro de la red de actores.
- A través de los años y debido a la gran cantidad de intentos para impulsar una autoridad metropolitana de transporte, este tema ha sido instalado en las diferentes agendas a través de los distintos gobiernos.

Conclusiones

- El gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) al no asumir el costo político de aumento de tarifas, trajo como consecuencia, sucesivos aumentos sobre los montos de los subsidios.
- Posteriormente Cristina Kirchner (2007-2015) revé esta posición, e implementa el sistema S.U.B.E., mejorando el sistema de control de los subsidios.
- La evolución generalizada de todos los indicadores de satisfacción de usuario para el período 2003-2015 poseen tendencia negativa.

Perspectivas a futuro

- Este estudio de caso puede ser tomado en cuenta para futuras investigaciones sobre centros urbanos de Latinoamérica, tales como Sao Paulo o ciudad de Mexico.
- En cuanto a la conformación de una autoridad jurisdiccional para la R.M.B.A., podría tomarse como referencia el funcionamiento del Consorcio de Transportes de Madrid.

Muchas gracias