

¿LA CRISIS DEL TRANSPORTE...?

A. J. LÓPEZ ABUIN *

"Pero la economía nacional tiene una verdad y esa verdad debe ser dicha ... La República Argentina perdió la batalla del transporte por sus malos políticos, que prefirieron servir al concreto interés del capital extranjero."

SCALABRINI ORTIZ

SUMARIO: I. ¿Problema insoluble o mal planteado? — II. Inflación: ¿Medios de pago o de transporte? — III. ¿Déficit financiero o déficit de tráfico? — IV. ¿Reducción o división de costos? — V. ¿Aumento de tarifa o aumento de tráfico? — VI. ¿Costos reales o contables? — VII. ¿Privatización o destrucción? — VIII. ¿Monopolio privado o concurrencia? — Conclusiones.

I. ¿PROBLEMA INSOLUBLE O MAL PLANTEADO?

1. — La simple observación de que por más de dos decenios se haya venido agravando hasta ubicarse entre los grandes problemas nacionales, y que sin haber participado en la contienda, y en contraste con las reconstrucciones operadas en los países beligerantes, sigamos soportando la crisis de transporte por ella provocada, sin alcanzar su solución cabal; no obstante los reiterados ensayos, esfuerzos e inversiones infructuosamente realizados, debiera hacer pensar más a menudo ante las vacilaciones y contradicciones de la acción tanto estatal como privada, en la ausencia de un correcto planteamiento del problema integral, del desconocimiento de sus factores determinantes, así como de la inadecuada organización gubernativa para su solución y ordenamiento. Ya el Ing. NOGUÉS y después BUNGE lo habían advertido antes de 1920 en señeros trabajos¹⁻², pero sus reclamos no hallaron eco entonces, aunque no podríamos ignorar la inquietud revisionista

* El profesor Alberto J. López Abuin es Titular de Transporte y Energía en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Ex Director General del Transporte de la Provincia de Buenos Aires. Ex Ministro Secretario del Transporte de la Argentina. Abogado, graduado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires, ha actuado como asesor en Transporte en el Ministerio de Economía y Hacienda de la Provincia, y en el orden nacional en los de Asuntos Técnicos y Transporte. Delegado a congresos internacionales, ha dictado cursos y conferencias sobre su especialidad en las Universidades de Buenos Aires y Cuyo, Escuela Nacional de Guerra y Centro Argentino de Ingenieros. Ha publicado diversos trabajos. (*Nota de la dirección.*)

¹ PABLO NOGUÉS, Estudio sobre el proyecto Saavedra Lamas de ley de Ferrocarriles secundarios. *Boletín del Ministerio de Obras Públicas*, 1916.

² ALEJANDRO BUNGE, *Ferrocarriles Argentinos*, Buenos Aires 1958.

e innovadora que a su paso por la Dirección Nacional de Ferrocarriles suscitara el Ing. CASTELLO ya en los albores de la revolución automóvil y que en esta misma tribuna entonces expusiera ³.

2. — Lo cierto es que sólo en estos días y apremiados por el déficit que se ha venido incubando durante largos años de desaciertos, se han decidido los gobiernos a prestar al transporte la atención que como la energía, demanda como función clave del proceso social económico, pero que sólo había hasta el presente merecido una atención marginal y desganada; que fácilmente se comprueba en los mensajes y programas posteriores a 1939, en la falta de una clara orientación, en la designación de los funcionarios responsables, y sobre todo en la pobreza, parcialidad y contradicción de sus decisiones, conceptos y planteos; en lamentable contraste con la atención otorgada a los problemas de energía, con la complejidad y jerarquía que estos estudios de transporte han alcanzado en la prensa técnica, la jurisprudencia y la legislación comparada, y con la jerarquía, eficiencia y vigor de las decisiones universalmente adoptadas.

Las decisiones fundamentales entretanto, invariablemente han estado a cargo de personas sin preparación, antecedentes ni experiencia en transporte; un país como la Argentina, no habría podido continuar ya en esta forma por más tiempo.

3. — Cabe por ello saludar que por fin se haya reconocido la necesidad de confiar a técnicos calificados la gestión del gobierno en obras y servicios públicos, asociándola íntimamente a la ingeniería y la universidad, y restaurando en esta forma una de las más brillantes tradiciones de la ingeniería argentina, se vuelva a los maestros eminentes conductores de los grandes servicios públicos, que en tiempos de RINGUELET, HUERGO, KRAUSE, SCHNEIDEWIND, de RAMALLO y NOGUÉS, señalaron con su paso por la fecundidad de la obra realizada, y la jerarquía de su conducta, los períodos más brillantes en la marcha ascendente del país.

Este proceso, que parece prometer una largamente anhelada restauración jerárquica de valores, nos da el derecho de esperar un nivel no sólo técnico sino ético, largamente ausente del gobierno y la administración del transporte; la sustitución del prejuicio, el convencionalismo y el sofisma por la investigación, la estadística, el documento y el precedente; la exclusión de interferencias políticas, empresarias o gremiales y de cualquier otro carácter ajeno al fondo de la cuestión y sobre todo la decisión seria de atacar frontalmente las verdaderas causas del problema, y dar soluciones integrales, permanentes y orgánicas de tipo evolutivo, en lugar de postergarlas y eludir las bajo cómodos planteos impresionistas e inoperantes y pseudo soluciones tauma-

³ M. F. CASTELLO, Conferencia pronunciada en el Centro Argentino de Ingenieros el 20 de octubre de 1932.

túrgicas y aparentes, dogmáticamente postuladas con la insolente seguridad de los que ignoran.

Ello simultáneamente nos permite esperar una más aguda y objetiva percepción de la específica complejidad de los problemas del transporte, distintos por su naturaleza y estructura de los que habitualmente se presentan en materia de obras públicas y economía empresarial, y también un enfoque universal e indivisible del sector transporte dentro de la economía general, opuesto a los confusos planteamientos parciales, esporádicos y anárquicos, que caracterizaron por decenios la acción de funcionarios legos e improvisados. Cabe esperar, pues, en ambos casos, una fecunda acción de jerarquización y esclarecimiento de valores, propia de quienes poseen un mayor grado de preparación científica y profesional responsabilidad y experiencia, y la misma creación de cursos especiales de transporte en la Facultad de Ingeniería, acusa una creciente conciencia del problema, que contribuye a robustecer nuestra esperanza.

4. — Aquí nos hemos venido manejando a través de lo que ya se reconoce como la segunda revolución del transporte, con viejos conceptos que han perdido su vigencia 40 años atrás, o copiando soluciones foráneas sin examen de su conveniencia local. No se han planteado y estudiado seriamente problemas ni soluciones bajo el enfoque superior del bien común, no se han formado equipos, no se ha delineado una política coherente, y sobre todo, no se ha integrado el problema del transporte, como un sector único e indivisible del proceso económico, dentro del cuadro de las necesidades y coincidencias generales de la economía y de la defensa nacional. Recientemente el país ha sido ya informado sobre el estado físico y económico de su sistema general de transporte, por otra parte ampliamente conocido. Nos proponemos provocar, pues, al margen de todo dogmatismo la reflexión y discusión sobre un conjunto de enfoques y problemas conexos, cuya solución estimamos fundamental e indispensable para una efectiva solución del problema integral, y sobre los cuales o no se ha creado conciencia bastante, o se la ha confundido y deformado en forma no siempre desinteresada e involuntaria. Por lo demás, nos permitimos remitir a recientes e ilustrativas exposiciones recogidas por la prensa técnica, de los ingenieros ARDIGÓ⁴, BELZONI⁵, GENOVESE⁶, la mesa redonda organizada por este Centro Argentino de Ingenieros en 1956⁷ y salvando nuestras reservas, el reciente informe de la CEPAL⁸. La materia naviera, constantemente actualizada por el Dr. GONZÁLEZ

⁴ Ver Boletín Congreso Panamericano de Ferrocarriles, N° 148.

⁵ Ver Boletín Congreso Panamericano de Ferrocarriles, N° 149.

⁶ Ver Revista Cámara Argentina de la Construcción, N° 157.

⁷ *La Ingeniería*, N° 951.

⁸ "Los problemas del transporte en la Argentina...". CEPAL, Doc. E/CN.12/491.

CLIMENT, en los Anuarios del Instituto de Marina Mercante; y el Comd. GÜIRALDES en su defensa de Aerolíneas Argentinas⁹⁻¹⁰.

Algunos hechos nuevos de los últimos meses, como la radicación de varias plantas productoras de automóviles, merecen asimismo destacarse como nuevos elementos de revolucionaria trascendencia, llamados a ejercer una influencia de difícil ponderación e insospechables alcances. Por falta de un serio examen, hemos invertido nada menos que el signo del problema, y encaramos la solución de una crisis de transporte, cuando nos sobra capacidad de transporte y por el contrario padecemos una crisis de tráfico¹¹.

II. INFLACIÓN: ¿MEDIOS DE PAGO O DE TRANSPORTE?

5. — Se nos viene explicando nuestra crisis, por la modificación de nuestra estructura económica, como resultado de la disminución de nuestros saldos exportables, acentuada por la reducción internacional de los precios, frente al desarrollo de nuestra industria liviana, a la que se presenta como fuerte consumidora de divisas, que no sustituye ni produciría.

No debiéramos olvidar empero, la creciente absorción que sobre nuestros menguantes saldos exportables, el desarrollo automóvil durante el mismo período de interguerra ha provocado, con su progresivo reclamo de combustibles, divisas e inversiones para la explotación, mantenimiento y renovación de este parque, que ya en 1939 alcanzaba 400.000 unidades, que inexorablemente deben renovarse por quinquenios, consumiendo anualmente 3.000.000 de toneladas de carburante, y cuya intensa servidumbre de usura, reposición y desgaste impone frecuentes renovaciones parciales que exceden a menudo su cuenta capital, y en proporción total o sustancial dependen de suministros extranjeros, como con sensibilidad logística lo señalara SAROBE¹².

⁹ ANUARIOS del Instituto de Estudios de la Marina Mercante Argentina, 1957/61.

¹⁰ GÜIRALDES, J. J., *Libro Blanco sobre un Falso Dilema*, Buenos Aires, 1959.

¹¹ O.E.E.C., "Some aspects of Motor Vehicle Industry in the U. S. A.", París, 1952.

¹² SAROBE, *La Patagonia y sus problemas*, Buenos Aires, 1942, págs. 299/303.

Sobre los aspectos de economía y defensa, puede con provecho consultarse,

— Ings. REYES NAVIA y VISCONTI, *La importancia de los Ferrocarriles y su supervivencia - Caso Chileno*.

— Ing. AUGUSTO BURGUETTIO, *Coordinación de los diversos medios de Transporte*.

— Gral. BERGES, *Le rôle militaire du Chemins de Fer*, Revue Defense Nationale, 1947.

— Gral. JORGE A. GIOVANELLI, "La importancia decisiva de los Ferrocarriles en las dos últimas guerras", *Anales Soc. Científica Argentina*, 1948.

— Gral. VAN FLEET, *Rail Transport and the Winnig of Wars*, 1956.

— H. HUNTER, *Soviet Transportation Policy*, Harvard Univ., 1957.

— BELL, etc., *Australian Transport Crisis (Symposio)*, Sydney, 1956.

— PEDRO GUAL VILLALBI, *Política del Comercio y del Transporte*, Barcelona, 1950.

— SEIDENFUS H., *Énergie et Transport*, Paris, 1961.

Y así, por no relacionar las soluciones alternativas del transporte con las necesidades de nuestra estructura económica y conveniencias logísticas, corren el riesgo de debilitarlas aún más, y malograr el esfuerzo que actualmente se ha impuesto al país, desarrollando artificialmente formas de transporte anti-económicas, cuyo funcionamiento comienza a demandar cuantiosas inversiones sustituibles, y a multiplicar nuestras necesidades de consumo de energía y divisas, cuando por todos los medios postulamos una política de sustitución de importaciones, combustibles e inversiones. Cabe preguntarse, pues, frente a las radicaciones y planes aprobados de fabricación, que sólo parcialmente sustituirán la importación: 1) ¿Hay mercado? 2) ¿Hay tráfico? 3) ¿Consumos per capita? 4) ¿Bases logísticas? 5) ¿Y financieras?

5'. — Al presente ya es un hecho comprobado, que el desequilibrio exterior ha venido agravándose pronunciadamente, y que en el mismo tiene una responsabilidad decisiva la "industria" que con justicia se ha llamado del "armado" de automóviles. Hasta el extremo de superar con creces la sustitución de importaciones de combustible, cuyo consumo por otra parte se ha intensificado, alejando las esperanzas de exportación que se anunciaban, y el equilibrio postulado.

Acaba de puntualizarlo *La Nación*:

"Lo que se pueda ahorrar en importaciones de petróleo se gasta con creces en la industria automotriz bomba aspirante de divisas en el campo internacional y succionadora de disponibilidades de divisas en el mercado interno de crédito".

Es hecho asimismo comprobado, que no puede obtenerse una económica producción automóvil si no se asegura un volumen mínimo de 70.000 unidades anuales por planta (Motor Vehicle Industry in U.S.A., OEEC P 18) y que tanto en América como en Europa, la concentración ha reducido a tres o cuatro las empresas, en tanto que entre nosotros se han "instalado" nada menos que 22 empresas. Resulta inconcebible que sobre tales bases artificiales pueda nunca obtenerse una producción económica, capaz de competir en el mercado externo, y ni siquiera en el interno sin una fuerte protección aduanera.

Pero a nadie escapan los peligros de una tal "industria", procurando su artificial subsistencia ante la saturación y enrarecimiento del mercado, y presionando alternativamente sobre el Fisco en demanda de expansión, desgravación, combustible a precio antieconómico e inversiones viales antieconómicas y sobre el mercado de capitales, para forzar la venta por vía crediticia, que se ha encarecido neutralizando y absorbiendo toda posibilidad de financiación y re-equipamiento industrial. "La industria automóvil es el cáncer de la industria argentina" acaba justamente de declarar el presidente de la Unión Industrial (*La Nación*, 19 oct. 1961).

Lo ha señalado con acierto un autor políticamente insospechable ... "con una situación precaria de la balanza de pagos, con una deuda externa superior a los u\$s. 2.000 millones, exhibimos una extraordinaria preferencia por la industria del automóvil. Una industria basada de un modo alarmante en la resuelta incorporación de la mano de obra extranjera, agregada a razón de un 60 % cuando menos, en la mayoría de los casos".

"El desarrollo ofrece perspectivas infinitamente más alentadoras a las inversiones, de romper primero los puntos de estrangulamiento y de orientar después los derroteros de la industria ligera del país" (PERINA, *Crisis*, 278/280).

"Que saliera el plan de automotores antes que otros, igualmente o tal vez más importantes, fue solo circunstancial", confiesa el entonces Subsecretario de Industria, en *El Economista* (enero 6/62). "Una industria automóvil para América latina es una aberración" ha dicho posteriormente Prebisch.

En la radicación de esta industria subsidiaria del transporte, el Ministerio del Transporte no tuvo responsabilidad ni intervención a ningún título, no obstante comportar una básica alteración estructural y un nuevo factor determinante de desequilibrio, virtualmente incontrolable, y cuyos efectos se han agravado y generalizado ya; de suerte que en lugar de subordinar la industria subsidiaria al transporte, subordinamos éste a su propia industria subsidiaria... No deberá confundirse la importación y venta de vehículos, con la solución de los problemas del transporte.

5". — También se nos explica nuestro déficit, como resultado del creciente desequilibrio operativo de nuestro sistema general de transporte al que se imputa el inflacionario aumento de la emisión, y hasta se afirma que todo el país está subsidiando el transporte de pasajeros del Gran Buenos Aires.

Pero frente a la inflación de medios de pago imputada al transporte, nadie menciona la inflación de medios de transporte que ha provocado la erosión de sus recursos, y la imposibilidad de compensar con sobreprecios en las tarifas, la natural insuficiencia del sistema, consecuencia del insuficiente tráfico ofrecido por la economía nacional. Así se magnifica el desequilibrio del sistema general del transporte, y se oculta el déficit total de los medios particulares de transporte, que por tres años han estado consumiendo combustible importado, con los precios ya insuficientes de 1956, mientras otros países los regravaban, racionalizaban o restringían, en tanto aquí lo eran únicamente las tarifas y salarios del sistema, lo que acentuaba unilateralmente su desequilibrio y desventaja concurrencial.

También se olvida que 2/3 del consumo nacional de combustibles se opera en el Gran Buenos Aires, y que una sustancial proporción de su recaudación procede de los servicios de auto transporte colec-

tivo de pasajeros, que en modo alguno utilizan ni aprovechan el sistema vial. Y aunque se menciona la destrucción de nuestros caminos en posguerra, pareciera asimismo olvidarse la abusiva sobrecarga operada en los mismos por la antieconómica desviación del tráfico ferroviario y la computación recíproca del déficit vial resultante. Hasta se pretende ahora que los ferrocarriles que deben proveerse su propia vía, paguen contribución vial sobre el Gas Oil que consumen con arreglo del D.-Ley 505/58.

Hasta se nos dice que la insuficiencia de capitales y ahorros que nuestra economía adolece, impide nuestro equipamiento industrial, y el desarrollo industrial y energético, imponiendo entre otras cosas una estricta política de prioridad, selección y sustitución de inversiones. Y se ha criticado reiteradamente por decenios el desaprovechamiento de nuestras vías navegables, su duplicación por ferrocarriles paralelos y la acumulación de obras e inversiones de transporte en el litoral y el Gran Buenos Aires, en perjuicio de las regiones del interior que por completo carecen de sustitutos ni alternativos de las mismas.

¿Qué decir entonces, frente a un programa que pretende asignar absoluta prioridad a inversiones y estructuras redundantes de transporte, que necesariamente han de duplicarse sobre las únicas relaciones y zonas capaces de asegurar un volumen suficiente de tráfico, aunque sea acentuado el déficit operativo de las estructuras existentes, y postergando nuevamente las zonas periféricas?

5". — Cedamos la palabra a JOUFFROY: "Otro grosero error emanado del romanticismo económico: que a la creación de nuevas vías de comunicación, corresponda un crecimiento automático de la producción y la circulación, milagro moderno de la multiplicación de los panes por obra del taumaturgo industrial . . . la inflación de vías de comunicación no es menos peligrosa que la inflación monetaria o económica" (L'Ere, p. 215).

Dividiendo artificialmente los problemas, oponiendo resultados fundados en distintos criterios contables, y omitiendo la consideración integral de sus factores, es muy fácil propalar observaciones, conclusiones y recetas cómodas, inmediatas y parciales, eludiendo las causas básicas y las soluciones integrales y orgánicas, que exigen competencia y decisión. Pero las realidades sociales no pueden parcelarse, escapan con su complejidad y dinamismo a la simplicidad de los esquemas y si valientemente no sabemos enfrentarlas, abriremos otro lamentable capítulo de frustraciones y fracasos.

No debiera ilusionarnos el caso americano, allí donde hay un automóvil *por cada tres habitantes*, proporción que la estructura económica de aquel país puede aparentemente soportar, los problemas no pueden ser análogos a los de la deficiente estructura económica de la Argentina, donde sólo hay uno *por cada cincuenta habitantes*, lo que limita su gravitación e importancia a un sector minoritario de la pobla-

ción, y posterga su prioridad frente a los problemas de energía y vivienda, y aun de transporte de interés general y colectivo, frente a los de carácter particular, lucrativo y suntuario.

Hay un aspecto fundamental que en nuestra crisis de transporte no había sido nunca subrayado, y que no obstante nuclea y condiciona la posibilidad y eficacia de toda solución: un agudo desequilibrio entre los medios de transporte, que tienden a expandirse, y el tráfico producido, tradicionalmente insuficiente, que impide la economía y eficiente operación de la capacidad instalada, encareciendo sus costos medios y unitarios. Dicho en otros términos, el crecimiento sistemático de la relación "capacidad instalada/tráfico ofrecido", que eleva en la misma medida los costos medios y unitarios, y por lo tanto impide la operación económica y eficiente del sistema general de transporte, fenómeno que el eminente ingeniero y ex ministro francés DAUTRY² autor de la réplica a "La mort du Rail", llamara "Transporteomielitis".

Si este problema fundamental logra una solución satisfactoria, que no es difícil, todos los demás la tendrán por añadidura. Sin ella fatalmente continuaremos agravando nuestra situación, lastrando las finanzas nacionales, deteriorando la eficiencia y encareciendo el costo de nuestro transporte e impidiendo todo proceso de expansión y desarrollo económico, mientras prosequiremos declamando ciegamente sobre la necesidad de reducir el déficit y mejorar nuestro transporte, cuya solución está a la vista, sin embargo. Examinemos pues si la inflación es de medios de pago o de transporte.

Este es un dilema sin evasión, y acaso hayamos tardado demasiado en advertirlo. La nuestra sería una crisis moral...

III — ¿DEFICIT FINANCIERO O DEFICIT DE TRAFICO?

6. — Sólo el creciente déficit, dijimos, ha logrado proyectar el transporte al primer plano de la atención gubernativa, vencer la indiferencia y desgano con que habitualmente estos problemas son tratados, y crear conciencia sobre la importancia y gravitación del transporte en la vida económica de la Nación. Pero insistimos en que el déficit en sí no es un desorden; no es más que un síntoma, la consecuencia de un progresivo desorden orgánico, y quién sabe si no debiéramos felicitarnos de ello, como de ciertos malestares aparentemente inexplicables, que con su presencia nos advierten y delatan la existencia de males orgánicos capaces de comprometer y amenazar nuestra existencia, y así nos imponen un régimen severo para lograr nuestro restablecimiento, que de otro modo descuidaríamos acaso.

7. — Nuestro sistema de transporte, es natural y estructuralmente deficitario, por la insuficiente densidad de su tráfico, reflejo de nues-

² DAUTRY, *Métier d'Homme*, Paris, 1938.

tra insuficiente densidad demográfica y desarrollo económico, frente a su desproporcionada capacidad y extensión, instalada con criterio de futuro, de colonización, y de defensa: red extractiva y sin retorno, sub-utilizada en sus dos terceras partes. Debe cuidadosamente a este respecto evitarse la confusión de tres conceptos distintos: déficit estructural, operativo y contable.

“Es así como —escribía en 1916 el Ing. NOGUÉS— estudiando nuestro organismo ferroviario en su conjunto, organismo de suyo defectuoso por su evidente desproporción con las necesidades a satisfacer —y que por tal causa absorbe entre gastos y remuneración del capital la mayor parte de la utilidad que reporta— encontramos numerosas líneas que dentro del régimen actual de explotación no consienten la remuneración del capital, lo que agrava sin ninguna razón que lo justifique la situación de los cargadores, ya de suyo poco favorable, como consecuencia del hecho anteriormente apuntado. Esta situación debe atribuirse, tanto a una política ferroviaria poco afortunada como a circunstancias de otro orden, que no ha estado en manos de nadie evitar” (NOGUÉS, *Informe sobre Ferrocarriles Secundarios*, 1916).

Y el Ing. RYAN, Gerente General del F.C.B.A.P. declaraba: “Estamos trabajando en un país de gran porvenir, siendo evidente que el tráfico ferroviario aumenta debido a su desarrollo económico. También los gastos aumentan porque el personal está obteniendo beneficios de dos clases... Dichos reglamentos aumentan considerablemente los gastos de la empresa, pero confiamos en que el incremento del tráfico permitirá hacer frente a la diferencia. Estimo el aumento de ganancias en una suma equivalente al aumento de los gastos. Opino que dejando las tarifas como están, y manteniendo las condiciones actuales de sueldo y trabajo, aumentará dentro de pocos años el margen de ganancias” (RYAN, declaración ante la Com. Especial de Diputados, julio 30/1928).

Cierto que en los dos decenios de interguerra, con la casi total integración del sistema, se había alcanzado un cierto grado de autosuficiencia y equilibrio, por lo menos operativo, pero no debemos olvidar que este resultado se lograba mediante un régimen de tarifas y recargos diferenciales y de contracción de servicios, objeto de unánime clamor regional y popular¹ (recientemente reiterado en las provincias) que reclamó y condujo a una política de competencia caminera primero, y la nacionalización después, ya preconizada oficialmente durante la presidencia del General JUSTO, en 1936 con el apoyo expreso de todos los partidos, como dirigida a la substitución del principio del lucro por el servicio².

¹ R. ARAYA, *Tarifas Ferroviarias*, Buenos Aires, 1929.

— SAAVEDRA LAMAS, *Los Ferrocarriles ante la legislación positiva argentina*, Buenos Aires, 1918.

² CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de Sesiones* 1938, pág. 2856.

“La nacionalización de los ferrocarriles que aquí postulo —aboga ba SCALABRINI ORTIZ— no implica solamente la expropiación de los bienes de las empresas privadas y extranjeras. Pero el cambio debe ser más profundo. El ferrocarril debe cesar de estar al servicio de su propio interés... Debe cambiar por completo la dirección y el sentido de su actividad para ponerse íntegramente al servicio de los requerimientos nacionales. Casi diría que el ferrocarril nacional deberá combatir ante todo contra sí mismo, contra su propia política... deberá operar para bien del país, en un sentido diametralmente opuesto al que caracteriza los ferrocarriles privados y extranjeros... Su obligación no será la de servir un capital dado, sino la de servir la vida nacional en todas sus manifestaciones. Este novísimo criterio del servicio público puede parecer sorprendente, pero eso ocurre simplemente porque nos hemos acostumbrado al absurdo del viejo criterio de la utilidad directa” (SCALABRINI ORTIZ, *Los ferrocarriles deben ser del Pueblo Argentino*, p. 116/7).

8. — La concurrencia impide hoy, con los sobreprecios de monopolio, la restauración de la autosuficiencia del sistema, que tanto por la concurrencia inexistente antes, como por su naturaleza de servicio público, ha de seguir siendo deficitario, y necesariamente por su baja densidad.

Pero está en nuestras manos corregir el desorden, neutralizar los factores irregulares, y *reducir el déficit a límites compatibles con una gestión regular y eficiente, y un nivel adecuado de tarifas*, que no desdiga de su finalidad como servicio público, ni impida la retención y desarrollo de su tráfico, único recurso racional y efectivo para la progresiva contracción del déficit armónicamente con la reducción decreciente de sus costos, la mejora del servicio y el aumento de sus recursos.

Y debemos extremar nuestra prudencia, ante el carácter regulador de fletes y pasajes que ejercen las tarifas del sistema general de transporte, fundamentalmente integrado hasta el presente por los ferrocarriles y sus servicios complementarios, cuyos aumentos provocan el aumento de todos los medios concurrentes, que se generalizan de inmediato con el consiguiente efecto multiplicador e inflacionario.

9. — El déficit no es en realidad un mal en sí, ya que comporta una redistribución social de renta y riqueza, a expensas de las actividades y sectores de mayor capacidad tributaria, concordantemente con la moderna ciencia financiera, que subordina éticamente la hacienda a la economía, como instrumento de promoción social y económica.

Déficit dan en conjunto, la casi totalidad de los sistemas internos de transporte en todo el mundo, aunque incluyan servicios individualmente retributivos. Déficit arrojan asimismo obras y servicios públicos de más discutible utilidad general, y algunos no lo dan en apariencia.

sólo porque ellos no se reflejan en presupuestos cerrados e integrados, como se exige a los ferrocarriles, o integran indirectamente sus recursos mediante artificios financieros y contables, como señala BONAVIA³. El caso del carburante (nafta y gas-oil), artificialmente mantenido por tres años a dos pesos, y ahora sobre los valores fijados con el dólar a \$ 63 cuando ya lleva varios meses sobre 80, como acaba de puntualizarlo *La Nación* a propósito de Y.P.F.

10. — Es oportuno finalmente recordar, que a diferencia de las empresas particulares, que escogen o abandonan secciones o servicios independientes de transporte, y donde exclusivamente son el provecho y el lucro decisivos, en las obras y servicios públicos establecidos en interés general, y en los sistemas generales de transporte, que incluyen grandes extensiones no retributivas, o una capacidad y servicios que sólo se aprovechan en los picos y en las lluvias, o soportan obligaciones que encarecen y regravan el conjunto; el interés general debe gobernar su gestión, y si bien su equilibrio financiero en sí es deseable, no puede prevalecer sobre aquél, y la integración indirecta de sus recursos por el contribuyente se justifica plenamente, por la utilidad indirecta que aquéllas derivan, y por lo menos en la medida necesaria para equiparar las condiciones de concurrencia, y compensar las obligaciones y franquicias que le ha impuesto.

Ha de permitírse nos asimismo recordar que la abolición del peaje, episodio histórico que acaba de renovarse en la legislación vial americana, sancionando su reconocida impracticabilidad e inconveniencia como sistema, y la aplicación de tarifas sociales, largamente postulada en doctrina desde LAUNHARDT⁴, a quien siguieran entre otros maestros SCHNEIDEWIND y RAMALLO en su cátedra de ingeniería de la Universidad de Buenos Aires⁵, ha sido plenamente incorporada y admitida como necesaria para nuestra política vial e hidro-eléctrica, y también para los subterráneos. Sabido es además, que un camino de peaje, no puede ser auto-suficiente, en competencia con un camino libre alternativo.

11. — La dualidad de criterio sobre el déficit, la utilidad indirecta, la responsabilidad fiscal y el reclamo al contribuyente, es tan infundada como manifiesta, en especial cuando ella ha de afectar y deformar las relaciones naturales de equilibrio concurrencial al transporte, entre los distintos medios, mediante irracionales y unilaterales traslados a la tarificación, frente a precios de carburante no económicos.

Tampoco debe olvidarse que nuestros ferrocarriles operaron con un plantel que nunca excedió en preguerra de 140.000 hombres, y que

³ M. R. BONAVIA, *Economía del Transporte*, México, 1941.

⁴ W. LAUNHARDT, *Teoria della formazione delle Tariffe Ferroviarie*.

⁵ C. COLSON, *Economie Politique - Transports et Tarifs*, Paris, 1929, p. 44.

la incidencia de los 70.000 puestos excedentes en la actualidad, resulta irregular a todas luces sobre el déficit, y más aún sobre su tarificación.

Importa mucho, pues, esclarecer los conceptos sobre el déficit de nuestro sistema general de transporte y cuidadosamente aislar del mismo *aquellos factores resultantes de una gestión irregular*, de los que son una mera consecuencia de la insuficiencia natural y estructural del sistema dentro de nuestra estructura económica, y de los que resultan de su organización y régimen económico-financiero, frente a la nueva estructura concurrencial que ha sustituido el antiguo monopolio, y el desorden emergente de las diferentes bases de concurrencia, agravados por una inorgánica acción estatal.

12. — *Más que el déficit financiero, debe preocuparnos el déficit de tráfico que es su causa. Habiendo un buen aprovechamiento del servicio, el déficit con tráfico sólo comporta una pérdida fiscal pero socialmente aprovechada: el verdadero desorden está en el déficit sin tráfico, en el déficit sin aprovechamiento que acumula a la pérdida fiscal, la pérdida social, impidiendo la producción de riqueza por hacer prohibitivo su transporte, aunque los gastos igual se realicen, o provocando artificialmente dobles inversiones y costos alternativos.*

El déficit fiscal siempre puede corregirse, trasladarse y absorberse; la pérdida social es irrecuperable e irreversible. El déficit fiscal o financiero siempre aprovecha económicamente a la comunidad en algún modo indirecto o directo; el déficit sin aprovechamiento social, a todos perjudica y a nadie favorece.

Si las finanzas deben servir a la economía y no la economía a las finanzas, forzoso es concluir en la necesidad de *reducir el déficit financiero mediante la reducción del déficit económico*, por la reducción del déficit de tráfico, y esto demanda además de una tarificación adecuada y realista para la recuperación y desarrollo del tráfico y la división de los costos, una acción concordante del Estado en el gobierno de todos sus factores directos e indirectos y un ministerio técnicamente jerarquizado para ello, que asocie a su responsabilidad, el efectivo gobierno y control de sus factores, en lugar de ser exclusivo en la responsabilidad pero compartir como al presente su intervención con 20 ministerios, que a menudo interfieren y hasta oponen criterios distintos.

13. — Ya anticipó en esta misma tribuna el Ing. CASTELLO en 1932 "La necesidad de centralizar estos problemas en un organismo que pueda a la vez dictaminar sobre sus bien diversos aspectos; obras públicas (la parte técnica), hacienda (medidas fiscales), economía (el interés público)... advirtiendo que si no reúne las condiciones de autonomía y de poder ejecutivo, en la práctica será ineficaz" ⁶.

⁶ Ver Revista *La Ingeniería*, N° 710.

Casi a la vuelta de treinta años de pronunciarse el actual titular, cobran sus palabras el valor de un reclamo, ya que sólo se han agrupado en el Ministerio actual, un conjunto inorgánico de reparticiones y empresas más o menos deficitarias y afines, pero carece de los recursos, autonomía y poder ejecutivo indispensables para el efectivo gobierno del transporte; y lejos de centralizarse, han sido sustraídas a su control e iniciativa las dos manifestaciones técnicas más modernas, que están revolucionando su economía y estructura: aero-transporte y vialidad. Faltan, pues, el control e iniciativa del estado mayor en la central de tiro y en el mismo centro de gravedad de la crisis!

Y como el autotransporte, por su propia naturaleza particular y analítica universalmente tiende a operarse en manifestaciones lucrativas y suntuarias, ajenas al régimen de servicio público y a la jurisdicción federal, sólo resulta eficaz a su respecto el gobierno de los controles indirectos, que encauzan y condicionan su expansión —política vial, regulación circulatoria, régimen fiscal, industrias auxiliares, provisión de combustible, política cambiaria y crediticia, etc.—, que con criterio divergente son gobernados por distintos departamentos al margen del transporte. Es forzoso que este desorden haya transformado todo y que la crisis siga aceleradamente agravándose. ¿Quién podrá controlarla?

Todas las estructuras de transporte anteriormente concentradas en el Ministerio de Obras Públicas, fueron en su momento transferidas al Transporte con la sola excepción de Vialidad, desintegrándose injustificadamente en esta forma, y en violento contraste con la más autorizada experiencia internacional, la unidad funcional del sistema ⁷. Tan obras públicas como las autovías, son las ferrovías, hidrovías, y aerovías, como las obras hidráulicas y energéticas que por las mismas razones de integración funcional han pasado a los departamentos respectivos. La obra pública sólo es un episodio y un momento, una función derivada y accesoria en la economía del transporte, y no es racional subordinar lo funcional a lo constructivo, lo permanente a lo transitorio, el transporte a vialidad, en vez de vialidad a las necesidades del transporte.

Ninguna razón técnicamente fundada y éticamente confesable puede justificar esta desintegración, que ha comenzado a destruir las mismas bases económicas de nuestro sistema general de transporte. Sin una política coherente centralizada y responsable, no habrá solución posible.

No nos sorprendamos del fracaso...

⁷ JENKINS, *The Ministry of Transport and Civil Aviation*, London, 1959.

IV. ¿REDUCCION O DIVISION DE COSTOS?

14. — Al sostener que la única solución posible para la reducción del déficit, consiste en la reducción del déficit de tráfico, no hacemos más que aplicar a nuestro sistema general de transporte un principio elemental de economía industrial; atendiendo a la dimensión de la red, al servicio que en ella se opera y al deficiente aprovechamiento del que ambos son objeto, todo lo cual determina *que sus costos totales en un 80 % sean constantes, y que sus costos unitarios resulten forzosamente altos*. Puede por ello afirmarse en general, que cualquier aumento de tráfico representa una sensible mejora en los ingresos, con ninguno o muy escasos costos adicionales "de bolsillo", y con la consiguiente reducción de costos unitarios. Esto, unánimemente enseñado por clásicos y modernos, prácticos y teóricos desde HADLEY a PARMELEE, pasando por ACKWORTH, RIPLEY, TAJANI y COLSON sin excepción alguna ha sido reiteradamente señalado entre nosotros desde SCHNEIDEWIND¹ a CORTI², y en los estudios económicos que anualmente se agregaban a las memorias de los Ferrocarriles del Estado en tiempo del Ing. NOGUÉS, y es un hecho que aunque comúnmente conocido, no ha sido objeto de suficiente atención.

Creemos necesario aun advertir que si no se logra desarrollar tráfico adicional, y contrarrestar la progresiva declinación y desviación observada en el tráfico ferroviario en los últimos años, vanos resultarán todos los esfuerzos que se realicen para reducir sus costos totales, sanear su administración, racionalizar su operación, ni modernizar parques, equipos y redes, ya *que las reducciones de gastos que por este medio se alcancen, resultarán superadas por las reducciones de ingresos, o neutralizadas por el encarecimiento progresivo de los costos unitarios, propio de toda producción en masa y de costos decrecientes; más que en reducir, el camino está en dividir los costos "... más tráfico —enseñaba ACKWORTH³— cuanto más se transporte menos cuesta"*.

15. — Con el aumento del tráfico, mejoran los índices de eficiencia operativa y el aprovechamiento de estaciones, trenes, retornos y vagones⁴, se gana en flexibilidad para consolidar y reajustar trenes y

¹ SCHNEIDEWIND, *Apuntes sobre Ferrocarriles*.

² CELESTINO CORTI, *Investigaciones sobre algunos problemas ferroviarios*. Buenos Aires, 1926.

— Ing. EMILIO REBUERTO, "Algunas características de los Ferrocarriles Argentinos" en *Cursos y Conferencias* n° 6, vol. XIX.

³ ACKWORTH, *Elements of Railway Economics*.

⁴ HADLEY, *Railroad Transportation*, Cap. VI.

— RIPLEY, *Railroads, Rates and Regulation*, 1912.

— TAJANI, *I Trasporti sotto l'aspetto economico*, Milano, 1932.

— COCKLIN, *Economics of Transportation*, Chicago, 1947.

— BIGHAM, *Transportation: Principles and Problems*. New York, 1947.

operaciones, multiplicando la productividad y agilizando la explotación. Mejora la productividad del trabajo pagado.

Es más; el tráfico atrae más tráfico por contigüidad y asociación cuando no por mayor economía, aumentan los ingresos por servicios y actividades auxiliares, se ofrece una mayor flexibilidad de tarificación, y, lo más importante, se eleva la moral y el entusiasmo del personal, que observa directamente los resultados de una buena gestión superior, y de inmediato verifica errores y aciertos.

Esto se ha comprobado plenamente mediante la política de recuperación y defensa de tráfico practicada en los últimos meses, y sus resultados —que han batido casi todos los records en los últimos 5 años— confirman que el desarrollo del tráfico constituye la única solución eficaz, necesaria e integral, que condiciona el éxito de todos los esfuerzos y que debe presidir toda la política de tarifa, coordinación y servicios.

16. — No cabe otro camino. Con 44.000 kms. de red ferroviaria, nuestro tráfico total, que nunca pasara de 40.000.000 de toneladas por año, había venido progresivamente declinando hasta menos de treinta millones y 15.000.000.000 T.K./K., vale decir que nuestra densidad media inferior a 1.000 toneladas por kilómetro anuales, es menos de la mitad de la necesaria para una operación industrial económica, y la tercera parte de la necesaria para una explotación autosuficiente y comercialmente retributiva, según valores universalmente comprobados y admitidos, y no ha mucho tiempo actualizado en la sección de Estokolmo de la U.I.C.⁵ o sea *que para asegurar una gestión autosuficiente, cada usuario, que sólo aprovecha un tercio del servicio, debería pagar por los otros dos tercios que no utiliza...* Salta a la vista el absurdo.

El caso de nuestro sistema ferroviario, es análogo al de una usina eléctrica proyectada para 44.000 KW instalados, con un factor de 3.000 horas-año, pero sólo aprovechando al tercio de la misma. O de un super-tanque de 44.000 toneladas de capacidad, obligado a operar todo el año a 15.000 por limitaciones de calado...

Y es además inverso al de las vías fluviales, cuyo desaprovechamiento hemos criticado tantas veces⁶, por habernos sido gratuitamente provistas por la naturaleza y funcionar gratuitamente asimismo, en tanto que los ferrocarriles nos han demandado y demandan un gran esfuerzo financiero permanente en su mantenimiento, construcción y servicio, esfuerzo que no sólo desaprovechamos y omitimos, sino que lo

⁵ Ver Boletín N° 132 del Congreso Panamericano de Ferrocarriles.

⁶ Ings. MARTINO y PIÑEIRO, "El aprovechamiento de nuestras vías navegables", en *Marina*, N° 81.

— AURELIO GONZÁLEZ CLIMENT, *El cabotaje en la Argentina*, Bs. Aires, 1954.

— LUIS A. HUERGO, *Navegación interna de la República*, Buenos Aires, 1902.

— RUSSO LUIS A., *La Marina Mercante Argentina*, Buenos Aires, 1938.

— DODERO LUIS A., *La Navegación en las Cuencas del Plata*, Bs. Aires, 1961.

estamos reproduciendo y duplicando, mediante dobles inversiones y gastos, no justificados en una paralela duplicación de necesidades insatisfechas. Aun los empresarios de auto-transporte de carga y pasajeros, frecuentemente acusan ya la insuficiencia de su tráfico, y demandan la restricción y ordenamiento de la concurrencia.

17. — Esto obliga asimismo a descartar la generalizada afirmación y creencias sobre la supuesta necesidad de aliviar nuestros ferrocarriles, que erróneamente se suponen sobrecargados por la superficial observación del servicio suburbano de Buenos Aires, éxodos turísticos y la movilización de las cosechas, fluctuaciones estacionales que simultáneamente se comprueban en los medios alternativos de transporte, y a las que sólo el ferrocarril puede proveer económicamente la necesaria capacidad de sobrecarga, o por ciertas estrangulaciones locales como el valle de Río Negro, y el servicio suburbano, motivada por simples atrasos de renovación, o falta de pequeñas ampliaciones o refuerzos de tracción y parques, que sólo demandan inversiones marginales, cuando no la superación de sus atrasos de mantenimiento, frente a la duplicación total de facilidades en autopistas, canales y conductos que paralelamente en ciertos sectores interesados se postula.

Acaba así de demostrarlo la movilización sin precedentes de la última cosecha de fruta de Río Negro, y también el servicio suburbano del Gran Buenos Aires, que aunque se ha quintuplicado, se está realizando prácticamente con las mismas vías, parques y estaciones de pre-guerra, análogamente a los subterráneos; y aunque lógicamente acusan ya en los picos una insufrible congestión, ofrecen aún fuertes márgenes direccionales y horarios desaprovechados, en tanto que su superación está a la vista mediante soluciones que, como la extensión de andenes, la adopción de un parque adecuado y moderno, el refuerzo de los trenes y la electrificación, en todo el mundo han venido solucionando fácilmente el problema, y lo han hecho no sólo mediante bajas inversiones adicionales, sino en muchos casos con los mismos fondos de renovación. También se ha demostrado en Buenos Aires, con la redistribución de tráfico operada por la tarifa postal en los subterráneos y los reajustes de recorridos y tarifas efectuadas en los últimos meses, que han llevado al aprovechamiento de fuertes márgenes de capacidad, y al alivio consiguiente de otros servicios recargados. Si un tranvía vende 6 boletos por kilómetro, en lugar de los tres que antes vendía, el efecto es el mismo que duplicando la tarifa⁷ y en la práctica ha resultado que la recaudación tranviaria, con su mayor tráfico iguala casi la de los servicios de trolleybús y autobús, con tarifa 70 % superior.

18. — Lo cierto es que si se sale de Buenos Aires y a poco que se avance se comprueba la existencia de líneas, ramales y estaciones con

⁷ Ver "Informe sobre la Ecuación Económica del Transporte Urbano", Edición C.T.C.B.A., 1942.

3 circulaciones semanales, y aun en las troncales es frecuente observar la circulación de trenes de composición mínima semivacíos, comprobación que aun en los picos veraniegos se verifica en los retornos, y son muy pocas las líneas de vía sencilla que pasen de 10 circulaciones diarias cuando el máximo es de 30 y se ha llevado a 50 con la moderna señalización centralizada. Por eso sostuvimos "en vez de más líneas, más vías — de más vías, más trenes — de más trenes, más coches — en vez de más coches, más plazas".

Las transversales chaqueñas, la línea del Valle del Río Negro, la de Mendoza, las de Tucumán, etc., acusan una fuerte capacidad marginal, y se ha comprobado con frecuencia que su congestión no obedece a causas congénitas sino a la acción de factores irregulares, como atrasos de mantenimiento en parques y tracción, insuficiente longitud de apartaderos, deficiente organización del movimiento, irregularidades en la distribución de vagones, etc., anomalías que debe reconocerse en justicia han sido notoriamente atenuadas en los últimos años. El mismo hecho recientemente publicado, de 1/3 de las nuevas unidades dies-eléctricas fuera de servicio para mantenimiento y repuestos, y las posibilidades de rejuvenecimiento de nuestros parques a vapor para quemar carbón de Río Turbio corroboran el carácter accidental de la aparente incapacidad del sistema.

Por otra parte, aun cuando las vías alcanzaran el límite de circulaciones, su capacidad sólo quedaría limitada por la longitud y tonelaje de los trenes, y ya se sabe que éste es precisamente el sentido de la tendencia actual y lógica, que están llevando los trenes europeos a 3.000 toneladas, y en los EE. UU. a 15.000, con trenes de hasta 150 vagones... pero ya nuestros competentes vecinos comienzan a abastecer Volta Redonda con 99 vagones y 7.800 toneladas. (TRG. Aug. 21/59).

19. — En cuanto a nuestros subterráneos, baste señalar que la línea aparentemente más congestionada de Constitución-Retiro opera con trenes de 4 coches por insuficiencia de su parque, en tanto que los andenes admiten 6 lo que implica que opera de 2/3 de su capacidad en los picos. Análoga observación en la línea Lacroze, dimensionada para trenes de 8 coches, que operando con 4, transporta la mitad, para no señalar que ambas admiten una frecuencia no alcanzada, superior a 30 trenes por hora y podría elevarse a 40 como en Londres, también mediante inversiones marginales. El aprovechamiento de esta capacidad marginal, no sólo abarataría aún más el costo unitario, sino que además de aliviar la congestión vehicular de calles y carreteras, representaría

sustanciales economías de energía, conservación y divisas, factores cuya gravitación general no es necesario encarecer⁸.

Claro que si el Transporte de Buenos Aires, que posee una flota de 4.000 vehículos, sólo ponía 2.000 en servicio, reteniendo el resto en estaciones y talleres, faltaba capacidad de transporte en la calle... pero no en el sistema, como en sólo tres meses pudimos demostrarlo aumentando el número de coches, pero sobre todo, reestructurando recorridos y tarifas, para aprovechar los márgenes direccionales y horarios que se perdían. No sólo la deliberada y progresiva retención en las cocheras de la flota, la sospechosa obliteración de terminales y desviación de recorridos, ni la omisión en reforzar el parque móvil subterráneo, se acumularon para crear artificialmente la aparente insuficiencia del sistema: llegóse a destruir la mitad del parque tranviario, para posibilitar la incorporación de los trolleybús, adquiridos sin la mayor potencia necesaria, resultando que por cada unidad puesta en servicio era necesario parar cuatro tranvías, y con lo cual el cuantioso esfuerzo constructivo e inversor, realizado, resultó en una disminución del 80 % de la capacidad instalada.

20. — Dentro de la zona servida por el sistema, puede pues responsablemente sostenerse que *el país tiene con creces por mucho tiempo aseguradas sus necesidades generales de transporte*, con una capacidad básica subutilizada en líneas y estaciones, muy superior a los requerimientos normales, y que cualesquiera necesidades nuevas que surgieran, podrán ser económicamente satisfechas por el mismo, mediante inversiones marginales proporcionalmente bajas o gastos operativos del mismo carácter, especialmente con los nuevos recursos que la técnica ofrece, y con sensibles reducciones de costos, que concurrirán a la sustancial atenuación del déficit, y a la sustitución de importaciones e inversiones.

Por ello afirmamos que se ha invertido el signo del problema, y que debemos encarar un exceso de capacidad y un déficit de utilización, que financieramente podemos superar con pequeñas inversiones, y económicamente desarrollando el tráfico. No debe olvidarse tampoco que las inversiones viales sólo proveen la vía, y duplican las necesidades a proveer en vehículos, terminales, accesos y obras complementarias, en tanto que la ingeniería ferroviaria en plena remoción "El nuevo Ferrocarril" que DAGNINO PASTORE⁹ postulara ante nosotros hace ya un

⁸ FERRARA, R., *Problemi e Prospettive dei Trasporti Urbani*, Milano, 1959.

— OTAMENDI, M., *Breve Historia de los Metropolitanos*, 1945.

— MUMFORD, L., *The City in History*, Nueva York, 1960.

— GALLAGHER, J. D., *Urban Transport Development in the U.S.A.* (Bol. N. 168).

— FIOC, A., *Relatorio sobre Coordinación Medio-Suburbana en Europa* (IRCA, octubre 1961-762).

⁹ DAGNINO PASTORE, *El Nuevo Ferrocarril*, 1935.

cuarto de siglo, ha desarrollado últimamente técnicas aligeradas¹⁰ que permiten un mejor aprovechamiento y servicio, a base de soluciones mixtas y aun anfibia. Casi todos los países, están realizando importantes programas de modernización y reequipamiento de sus redes ferroviarias, como es de universal conocimiento¹¹.

21. — Merece especialmente destacarse el caso del remolque montado (*piggy-back*) moderno procedimiento de transporte, por el cual los camiones son cargados completos con su tráfico sobre vagones o barcazas evitando la marcha sobre la carretera. Tan conveniente ha resultado este sistema, vertiginosamente desarrollado, que las empresas de camiones llegan a adquirir sus propios vagones particulares para facilitar al ferrocarril el servicio de remolque montado (Plan IV)¹². Si esto resulta económico en EE. UU. con facilidades viales prácticamente completas, y con producción propia de carburante y autovehículos, piénsese qué no puede resultar aquí, donde está todo sin hacer. Hasta los camiones¹³ portavehículos de las fábricas de automóviles optan en muchos casos ya por montar el tren, como puede comprobarse repasando los dos últimos años de las colecciones de la prensa técnica¹³⁻¹⁵.

Vemos ahora que asimismo Yacimientos Petrolíferos Fiscales adquiere tanques y vagones para el transporte de su producción cuyana, ante la magnitud del esfuerzo monetario e inversor, y el plazo de construcción que los oleoductos le demandan, y nosotros pensamos cuánto se hubiera ganado si esta política hubiera sido aceptada cuando años atrás la propusimos, y los fondos de los oleoductos se hubieran aplicado a intensificar la extracción, dentro de una política de grandes coincidencias, ante la penuria de divisas y recursos que sufre el país, frente al déficit de su producción petrolífera, y el déficit de tráfico de sus ferrocarriles. Ciertamente dado el volumen necesario de tráfico, el conducto es la solución económicamente necesaria, pero nuestro problema actual no es tanto económico, como financiero y monetario, y en tanto que no podemos intensificar la extracción, podemos dedicar a ella lo que nos demanda el oleoducto, y aprovechar la capacidad disponible en la ferrovía. No podemos derrochar lo que no tenemos...

¹⁰ LLOYD KIERNAN. "Investigación científica en los Ferrocarriles de los E.U.A.", en II I.N. *Transport Review*, N° 7 - 3.

— CARLOS DE INZA, *Informe sobre los ferrocarriles en los E.U.A.*, Ed. RENFE, Madrid, 1956.

¹¹ Ver *Railway Age*, Enero 26, 1959.

¹² Ver *Traffic World*, Agosto 29 de 1959.

¹³ CHARLES BOYAU, "Le Chemin de Fer d'Aujourd'hui est moderne", *L'Année Ferroviarie*, 1958.

¹⁴ R. M. ORTIZ, *El Ferrocarril en la Economía Argentina*, Buenos Aires, 1958, p. 174.

¹⁵ GUAL VILLALBÍ, *Política del Comercio y del Transporte*, Barcelona, 1950.

22. — Ha vuelto a exhumarse empero en nuestros días el trasnochado repertorio del "abanico colonial", los "transportes cruzados", las "tarifas de exportación", y otras afirmaciones técnicamente infundadas y ha tiempo superadas, entre las que debe destacarse la relativa a la economía del autotransporte hasta 300 kilómetros. Median aquí varias confusiones que no pueden quedar en pie.

a) Cabe ante todo recordar que una cosa es seleccionar una solución nueva de transporte en una zona carente de las facilidades necesarias, y otra muy distinta el preferente encauzamiento del tráfico entre los medios existentes. En el primer caso, como señala JIMÉNEZ ONTIVEROS¹⁶, no puede hablarse de distancias favorables para uno u otro medio sino de distancias favorables para cada densidad de tráfico, y así vemos que en Alemania acaba de construirse un ferrocarril de sólo 34 kilómetros de longitud, enteramente nuevo y bajo alto nivel de modernización y capacidad, exclusivamente para el servicio de la cuenca minera de lignito en Colonia, en tanto que para los servicios suburbanos y subterráneos, cuya creciente densidad es impulsada por la congestión vehicular¹⁷, las distancias medias por debajo de los 5 kilómetros, como acusa la progresiva incorporación del subterráneo a nuevas concentraciones urbanas, Roma, Toronto, Lisboa...

b) Pero en el caso argentino, donde la red está construida y acusa insuficiencia con sus grandes márgenes de capacidad y operación subutilizadas, las ventajas alternativas se invierten totalmente en favor de los bajos costos "de bolsillo" del servicio ferroviario, y en especial la movilización de las cosechas, que demanda una fuerte capacidad de sobrecarga, que requiere una concentración primaria en estaciones, y operarse por vagón completo, acusa entre nosotros grandes cantidades por debajo de 100 kilómetros. Por otra parte la economía del autotransporte, demanda la duplicación de las inversiones viales que bajo las normas modernas comienzan ya a superar sin parque móvil, y con muy inferior capacidad las de la ferrovía completa, cosa que debe tenerse muy presente al programar el empleo de nuestras exiguas posibilidades de inversión¹⁸.

c) La distancia crítica universalmente aceptada cae entre 100/150 kilómetros, donde la economía de la ferrovía comienza a superar la desventaja terminal, deja de ser óptimo el empleo de la mano de obra autotransporte, y coincide con las etapas operativas de tracción y relevos. Finalmente para el tráfico directo de planta a planta entre desvíos las distancias favorables también están muy por debajo de los

¹⁶ JIMÉNEZ ONTIVERO, *Transporte por Ferrocarril*. Madrid, 1940.

¹⁷ W. W. HAY, *Introduction to Transportation Engineering*, Chicago, 1959.

¹⁸ ENGLAND, "Crush-Hour Travel in Central London", Ministry of Transport e Civil Aviation, London, 1958.

100 kilómetros, y con respecto al transporte por lotes no debe olvidarse que hace ya mucho tiempo las empresas de camiones, con la creciente dimensión de las unidades, vienen operando "tipo ferrocarril"; concentración y distribución terminal por vehículos livianos, y troncalización en vehículos pesados, lo que descarta la supuesta ventaja "de boca a boca". Las comparaciones, demás estaría decirlo, no deben hacerse sobre las tarifas solamente, sino sobre los costos de bolsillo, que actúan como factor determinante, y más que de distancias económicamente favorables para cada medio, debiera hablarse de distancias favorables para cada tráfico. Y para cada densidad.

Todo ello señala claramente, la necesidad de una política sensata y coherente de transporte, integrada con la estructura actual de nuestra economía, la necesidad de evitar la duplicación de gastos e inversiones en transporte, de no acentuar el desequilibrio entre las necesidades y los medios y la consecuente agravación del desequilibrio financiero, energético y monetario; la necesidad de aprovechar la capacidad subutilizada en nuestros ferrocarriles, para abaratar sus costos unitarios, mejorar sus servicios y reducir su déficit operativo, sustituir combustibles, importaciones e inversiones, y concentrar nuestras escasas posibilidades de inversión, al servicio de necesidades insatisfechas de transporte en las regiones, las relaciones y los tráficos que actualmente carecen de alternativas; postergando las facilidades duplicadas, cuando ellas se justifican plenamente, para una etapa ulterior bajo las compensaciones y recaudos debidos. No sólo no se concibe otra política; la verdad es que no cabe opción, y la actual paralización de obras viales lo demuestra, no por el mero incumplimiento de una disposición legal, sino como inexorable consecuencia de un estado natural de insuficiencia, que ella ignora ¹⁹⁻²⁰.

V — ¿AUMENTO DE TARIFA O AUMENTO DE TRAFICO?

23. — Centrado el problema en la recuperación y desarrollo del tráfico como única solución integral para superar la crisis de transporte, y como condición inexorable del éxito de todas las soluciones conexas, se impone que el régimen tarifario debe expresamente proyectarse para asegurar el desarrollo del tráfico y su movilización económica mediante procesos óptimos, antes que ningún otro objetivo inmediato.

¹⁹ O.E.E.C., *Traffic Engineering and Control in the U.S.A.*, Paris, 1955.

²⁰ J. B. EASTMANN, *Report of the Federal Coordinator on Transportation*, 1934, U. S. House Documents.

— Prov. BUENOS AIRES, "Informe de la Comisión del Transporte y Vialidad", Ed. Ministerio H. E. P., 1949.

— PRYS, WILLIAMS, "Aspectos Económicos del Transporte Carretero", en *Camioneros*, N° 153.

— BECKMANN // McGUIRE, *Economía del Transporte*. Aguilar, Madrid, 1959.

Puede responsablemente así afirmarse que sin una acertada decisión a este respecto, no habrá solución posible para la retención del tráfico y el equilibrio económico, y que si vuelve a prevalecer el infundado criterio de los fáciles aumentos irracionales y masivos que en vez de aumentar reducen los ingresos, y al que con rara obsesión se aferran algunos funcionarios del equipo económico que por completo desconocen el problema, volverá a agravarse la erosión provocada entre 1952 y 1957, y con ella la solución se alejará aún más. Tanto más grave es este riesgo, cuanto al apremio fiscalista, se unen poderosos y bien organizados intereses en la artificial expansión de medios alternativos de transporte, a expensas del tráfico general, desviándolo por la irracional elevación de sus tarifas, y como también postulan ya públicamente su aumento a dicho fin.

24. — La recia batalla que debimos librar, nos ha permitido felizmente demostrar, con un aumento de 2.000 millones de pesos por tráfico recuperado en los ferrocarriles, y de 120 % en los ingresos totales del sistema, resultado de la reforma tarifaria realizada a principios del corriente año, mediante reajustes graduales y analíticos, que pueden obtenerse mejores resultados por el aumento del tráfico que por el aumento de tarifa y, *que no es la tarifa más alta la más retributiva sino la que provoca la mayor afluencia del tráfico sobre el que se aplique.*

Este resultado es aún más significativo, cuando él se ha logrado trascendiendo la economía empresaria en total coincidencia con el interés general y la economía popular, manteniendo la coexistencia de tarifas bajas e impidiendo el encarecimiento general del transporte, ya que *la concurrencia aumenta sus fletes todo lo posible bajo la tarifa general*, que así actúa como reguladora del nivel general de fletes, atenuando su incidencia inflacionista sobre los costos. Hasta el personal, ha recobrado optimismo y confianza al observar la recuperación de tráfico operada y el mejor aprovechamiento de trenes y servicios, y se ha operado además una considerable reducción en el consumo de energía y divisas en transporte.

25. — Pero ¿puede ignorarse involuntariamente acaso que el ejercicio del transporte ha dejado de ser un monopolio ferroviario, y que como cualquier industria que actúa en concurrencia, debe ajustarse a los precios de plaza, so pena de perder su tráfico y con éste sus ingresos, aunque los gastos permanezcan constantes y así aumentando las pérdidas? ¿A qué viene la comparación entonces con tarifas extranjeras, como si el transporte se vendiera en el mercado externo? Esto puede ser un índice estadístico o económico muy interesante, y aun pudo fundar una decisión en la era del monopolio pre-motor, pero nunca dentro del ámbito agresivamente competitivo en que actualmente se vende el transporte bajo las condiciones internas de nuestro

país. Por otra parte, si el reajuste por el cambio de moneda extranjera simultáneamente no se aplica al carburante, como se hizo en enero, el desequilibrio se acentúa y con él la desviación. Y erosión.

Cualquier industrial sabe perfectamente, y esa es lamentablemente su desventaja frente al comerciante, que cualesquiera sean sus costos, ni los precios vigentes en otros países, si no se pone en precio aquí su producción no sale. Todavía queda al industrial la alternativa del cierre definitivo o temporario, pero tampoco el transportista puede aprovecharla, tanto por su estructura sistemática de costos conexos y constantes, cuanto por la imperativa continuidad del servicio público. *En transporte si el tráfico se pierde, no sólo se pierden los ingresos sino que tampoco se reducen los costos que como queda dicho, en sus 4/5 partes son constantes, y por su carácter mínimo no admiten reducción.* "Lo esencial es una tarifa que asegure el mayor volumen del tráfico —dice GUAL VILLALBÍ— y que los ingresos aumenten precisamente por ese incremento".

26. — Tampoco puede aceptarse la comparación de los valores actuales con los índices de pre-guerra, tanto por la misma razón de concurrencia, cuanto porque la vuelta a la autosuficiencia bajo tarifas altas y sobreprecios diferenciales, debe por principio descartarse ya que fue precisamente su inconveniencia la que llevó a la competencia caminera y la nacionalización después, en procura de la sustitución de la utilidad empresaria y la prestación de servicios sociales, que permitiera al país el pleno aprovechamiento de la rentabilidad virtual de su sistema de transporte, como la moderna ciencia financiera enseña y aconseja. ¿A qué hablar, pues, de precios políticos, ni precios económicos? El precio debe ser antes que nada comercial: que asegure la adecuada distribución del servicio.

27. — Inversamente, si ni la comparación con tarifas extranjeras, ni con los índices de pre-guerra, pueden válidamente aquí invocarse en apoyo del aumento, lo es por el contrario en grado sumo su relación con el precio del carburante autotransporte, valor determinante para el mantenimiento del equilibrio concurrencial, no sólo entre los distintos medios de transporte y sus tarifas, sino entre los diversos regímenes (público - marginal - particular) y las múltiples jurisdicciones y competencias que actualmente trastornan el transporte. El precio del carburante, es al presente el único factor de alcance total, sin evasión sobre los costos del transporte, e incide especialmente sobre sus manifestaciones lucrativas y suntuarias.

Su unilateral alteración ha comportado uno de los errores más funestos de los últimos quinquenios, ya que los valores artificialmente rebajados del carburante, sobre valores irreales de cambio, o por debajo de éstos frente al precio internacional, o aun acentuada la diferencia gasoil/nafta, han contribuido frente a los aumentos ferro-

tranviarios, a agravar el desequilibrio concurrencial y precipitar la desviación y desintegración del tráfico, y agravar la congestión en unos servicios aumentando el consumo ya deficitario de combustibles, repuestos y divisas, mientras acentuaban los márgenes de subutilización en los otros, precisamente calificados por su capacidad de sustitución de combustibles e importaciones, y por el carácter masivo y popular de sus servicios, que en dilatados territorios constituyen el único medio disponible, situación que se generaliza por semanas enteras con las lluvias.

Su simultáneo reajuste que fue en extremo resistido, no obstante estar por debajo del precio internacional, por el contrario permitió comprobar el mantenimiento del tráfico general, operándose la contracción en este caso en las formas particulares y suntuarias, con una fuerte reducción en el consumo de carburante, que ha contribuido a aliviar su déficit y concurrentemente a reducir su importación, y una paralela disminución en la circulación vehicular con la consiguiente descongestión y alivio de los destruidos pavimentos y sustitución de repuestos y consumos. De resolverse un nuevo aumento éste no sólo deberá ser bilateral y simultáneo, sino en la medida que su incidencia sobre el costo del transporte lo permita. Entretanto los precios anteriormente fijados sobre el dólar a \$ 65,— han quedado nuevamente excedidos por el aumento de su cotización sobre 80.

28. — Pero aun cuando se decidiera ignorar todo esto, otra razón concurre a descartar la comparación con los índices de pre-guerra aun en un terreno puramente competitivo y comercial, y es la pobre calidad del servicio, que el presente estado físico y orgánico del sistema, actualmente permite ofrecer en contraste con la activa, vigilante y ágil organización, que respaldaba el servicio de las ex-concesionarias. Baste recordar a dicho fin que el servicio de pasajeros a Rosario, llegó a cubrirse en 3 horas y media cuando ahora apenas se ha logrado reducirlo por debajo de 5. Este índice sumamente ilustrativo puede generalizarse en cuanto a sustracciones y demoras en carga, y sólo de perseverar el esfuerzo empeñado por las administraciones, levantando la moral de sus colaboradores y agentes logrará ser progresivamente superado, si se le proveen los recursos necesarios. Tres parámetros gobiernan la economía de la concurrencia: precio, monopolio y calidad¹. Si los ferrocarriles no conservan ya la calidad de sus servicios de preguerra ni tampoco el monopolio que aseguraba sus sobrepuestos compensatorios, no queda otro recurso que los precios, si seriamente se pretende asegurar su tráfico, y restaurar su economía, mientras no se alcanza su plena restauración técnica y administrativa: "el precio

¹ D. S. KIMBALL, *Economía Industrial*, México, 1942.

remunera en efecto, tanto el hecho del transporte como las calidades del mismo" ².

El precio es la única defensa actual por el momento, tanto para retener el tráfico que aún queda, cuanto para recuperar el tráfico perdido con los aumentos impuestos por Hacienda. Por otra parte desarrollándose mayores volúmenes de tráfico, la tarificación permite una mayor diversificación de condiciones para el incremento de ingresos y para la disminución de los costos, incentivando los despachos por vagón completo, los grandes volúmenes, la consolidación de estaciones, la actividad de los agrupadores, etc. No pretendamos "racionalizar" la escasez.

Cuando los viejos tariferos de los ferrocarriles hablaban del "aguante" del tráfico, no hacían otra cosa que expresar el principio tributario de la capacidad contributiva, que nuestros fiscalistas bien conocen, pero en transporte parecen olvidarlo. La capacidad contributiva del tráfico, está limitada al presente no ya por la tarifa auto-transporte, sino por el costo marginal y fundamentalmente del carburante, ya que sólo una parte residual del autotransporte se opera en régimen de servicio público. La tarifa ferroviaria natural debe estar necesariamente por debajo de estos valores, que determinan el valor comercial del servicio, indispensable para la retención del tráfico; no estiremos, pues, "... la gallina de los huevos de oro..." hasta matarla.

29. — Por lo demás, deben a este respecto descartarse los aumentos bruscos, indiscriminados y masivos. En primer término, que la capacidad contributiva de cada tráfico difiere según las características propias de su mercado, fluctuaciones estacionales, relaciones de sustitución y complementariedad, distancias medias, etc., y se corre el riesgo de destrucción de la riqueza en su mismo origen, como alegan los fruticultores de Mendoza y Río Negro, o de perjudicar la economía de las regiones menos dotadas, supuesto inadmisibles en un régimen responsable de servicio público. En segundo, que si los aumentos de costo no son simultáneos para todos los medios de transporte, como se ha cumplido a comienzos del corriente año, en los últimos reajustes, su brusquedad conmueve al usuario que lógicamente procura eludirlos, replanteando totalmente sus necesidades de transporte, recurriendo a medios alternativos o más aún, organizando en forma real o ficticia su propio transporte. Estas transferencias y desviaciones de tráfico, resultan irreversibles en la práctica, y contribuyen a destruir las bases permanentes del equilibrio del sistema, como lo demuestra el increíble caso del vino de Mendoza a Buenos Aires, movilizado hasta 80 % por camión, no obstante efectuarse por vagones completos y hasta por

² PAUL GROOTE, *Tratado de Explotación de Transporte*, Madrid, 1954.

— A. B. B. VALENTINE, *Monopolio y Competencia en el Transporte Ferroviario y Carretero*, en *Caminos*, Julio, 1954.

—MEYER // ZWICK, *Competition in the Transport Industries*, Harvard, 1959.

trenes puros de planta a planta, vale decir bajo condiciones ideales de transporte.

Los aumentos moderados y progresivos, además de evitar la evasión y transferencia del tráfico, simultáneamente favorecen al transportador y al usuario, a éste porque le permiten absorber y reajustar sus costos de acuerdo a las posibilidades del mercado; a aquél, porque le permiten comprobar la capacidad de resistencia o desviación de cada tráfico. Y al consumidor, porque los pequeños aumentos suelen ser más fácilmente absorbidos en los procesos y reajustes intermedios, aprovechando períodos de elasticidad, en tanto que los aumentos bruscos imponen su traslado, con su efecto multiplicador e inflacionario, en especial si como se hizo a menudo, tales aumentos se efectúan en período de rigidez en la demanda.

30. — A este respecto finalmente no cabe alternativa: un servicio público se presta o no se presta. Si se resuelve suprimirlo o suspenderlo se da una solución, buena o mala pero lógica. Pero si en interés general se resuelve su continuidad por razones de utilidad pública, se impone lógicamente asimismo asegurar su aprovechamiento público, mediante una idónea tarificación. La prestación de un servicio deficitario, sin aprovechamiento público por una mala tarifa, conscientemente inadecuada, comporta una destrucción de riqueza social, de muy difícil justificación, en especial en un país que atraviesa momentos de austeridad y escasez.

Queda el supuesto cada vez más frecuente de sustitución imperfecta, cuando el interés general, que lógicamente debe prevalecer sobre la economía empresaria tanto estatal como privada, impone la duplicación y redundancia de servicios, y por no ser posible la sustitución del preexistente, su operación resulta antieconómica. Si media una sustitución perfecta como dice JOUFFROY³, el eminente profesor-transportista-sociólogo francés, y si el servicio preexistente puede suprimirse, el problema tiene en principio solución. Pero si la sustitución es imperfecta y ambos servicios en interés público deben continuarse, se impone la integración o compensación fiscal de los recursos por tráfico perdido; o se integran los tráficos o se integran los recursos. *A la decisión fiscal de la antieconómica duplicación y redundancia de inversiones y gastos de transporte, corresponde la responsabilidad fiscal de su compensación e integración, y no su fácil traslado a la tarifa... que no se traslada al usuario más que en el papel.*

31. — Dentro del problema tarifario, el tráfico de pasajeros reviste especial importancia y gravedad, no sólo por su social gravitación, sino por su incidencia en el turismo, y aun dentro de la economía empresaria.

³ INZA, CARLOS, *El Tráfico Ferroviario y la Economía General*, Madrid, 1958.

Ha circulado a este respecto la versión de la elevación de las tarifas generales de pasajeros, fundada en los supuestos mayores costos de este servicio, y que a partir de 1952 llevó a límites inverosímilmente inexplicables, el valor del boleto ferroviario de IIª clase por encima del autobús: Nadie podrá suponer que a mayor precio se opte por un viaje ferroviario en IIª clase, y en las actuales condiciones del servicio, frente a un viaje en colectivo a menor costo.

Nadie ha logrado tampoco explicarnos satisfactoriamente esta política, que contrasta vivamente con la seguida para el servicio suburbano, y que había provocado una desviación sustancial del tráfico interurbano de pasajeros, con el consiguiente descenso de ingresos, aumento de costos unitarios por trenes mal aprovechados, y deterioro general de sus servicios por disminución de su frecuencia hasta el inconcebible extremo de que en la más importante relación del sistema, el servicio diurno Buenos Aires-Rosario-Córdoba se operara 3 veces por semana (El Serrano).

32. — Nos place por el contrario reiterar que experimentalmente ha quedado demostrado, con la anulación de los aumentos de 1956 y 1957, que este gobierno a nuestra instancia resolviera entre sus primeros actos; que por el contrario los ingresos aumentaron y los costos unitarios disminuyeron con la recuperación del tráfico operado. Más aún, resulta interesante consignar que el aumento especialmente se registra en el tráfico de primera clase, lo cual acusa un mayor ingreso medio por pasajero, y una mejor redistribución del pasaje por transferencia de segunda a primera, con el consiguiente aprovechamiento de los márgenes de capacidad que ésta acusaba.

Este resultado, sin duda preferible a la circulación de trenes vacíos o al espaciamiento de frecuencias, contuvo un mayor encarecimiento general del transporte hasta registrarse pedidos de rebaja de tarifas en los medios alternativos, y comportó una sensible mejora en las comunicaciones rurales, sin aumento sensible en costos ni servicios, y en el renacimiento de la corriente turística fuertemente contraída. Es más: su mantenimiento durante la presente temporada, que ofrece fuertes márgenes de subutilización, evitó una mayor contracción general del tráfico de pasajeros que por igual hubiera afectado a todos los medios de transporte, y de especial modo a los afluentes. Sólo los coincidentes resultaron afectados en tal forma, y éste es un evento propio de su establecimiento superpuesto.

33. — La técnica mediante la cual los costos se atribuyen al servicio de pasajeros⁴, resulta en extremo defectuosa y arbitraria, y conduce al absurdo de suponer más costoso el transporte de mil pasajeros en un tren, bajo una sola unidad motriz y una sola tripulación, que el

⁴ J. M. JOUFFROY, "La substitution progressive de la calsse molule...", *Revue G.C.F.*, 1951.

demandado por treinta ómnibus, con otras tantas tripulaciones y motores. Ilusión contable...

Este erróneo criterio, como lo ha venido preconizando la Comisión Interestadual de Comercio de los EE. UU. ignora el hecho fundamental de las economías efectivamente realizables mediante la disminución o supresión del servicio, que en la práctica resultan ínfimas, ya que la mayoría de los gastos del servicio interurbano de pasajeros son conexos, con el de cargas, y continúan efectuándose igualmente con su supresión. Son costos inevitables.

Las estaciones en efecto son comunes, el servicio del movimiento y la vía, también lo son, así como el servicio de trenes, que fuera de los troncales en su mayoría son mixtos, y las necesidades modernas han impuesto el mismo nivel de seguridad y mantenimiento, tanto para pasajeros como cargas, dadas las velocidades que hoy se exigen, como lo señaló bien en su informe de 1956 sobre los ferrocarriles argentinos, la comisión técnica del Eximbank encabezada por el Ing. MOORMAN. El servicio de pasajeros es en una palabra un subproducto, y así se le ha considerado generalmente siempre, reconociéndosele un valor de atracción comercial y prestigio; que los expertos en tráfico han expresado sintéticamente por decenios "...el pasajero trae la carga; quien no viaja en tren no carga en tren".

34. — Todos los ferrocarriles europeos desarrollan y atienden preferentemente su tráfico de pasajeros, que registra constantes aumentos en las últimas memorias e informes⁵, y hasta en los EE. UU., donde el elevado índice de motorización particular ha sustituido al tranvía primero y al ómnibus después, la eliminación del servicio ferroviario de pasajeros sólo es propiciada por un sector especial de líneas, retaceada por la Comisión Interestadual de Comercio y resistida por el Ministerio de Defensa, en tanto que la mayoría de las empresas introduce nuevos equipos y mejoras. Un fundado voto del comisionado ARPAIA, resulta muy ilustrativo a este respecto.

Por su capacidad de sobrecarga para la absorción de los éxodos estacionales, por su carácter imprescindible en las lluvias, por la general atracción de recursos y tráfico que su prestación asegura, y por el carácter marginal y conexo de sus costos, que lo señalan como subproducto inexcusable, así como por la regulación y contención concurrencial que ejerce, el tráfico ferroviario de pasajeros constituye uno de los instrumentos más eficaces para la economía, continuidad y eficiencia del sistema general de transporte.

⁵ Ver ISAAC YOUNG, "Costo del transporte ferroviario de pasajeros"; en *Anales del Congreso Panamericano de Ferrocarriles*.

— Prof. S. BERGE, *Passenger Service Cost and Financial Results*, N. W. Univ.,

— MEYER/PECK, *Avoidable Cost of Passenger Train Service*, Cambridge, 1957.

⁶ *L'Année Ferroviaire*, Paris, 1958.

Las tarifas de pasajeros deben relacionarse por supuesto con la concurrencia para servir este objetivo: valor comercial.

VI — ¿COSTOS REALES O CONTABLES?

35. — Pero insisten obsesivamente con los costos los funcionarios alcistas, pretendiendo ignorar no ya la responsabilidad fiscal que el carácter del servicio público les impone, sino aun la misma ineficacia e inconveniencia comercial de tales aumentos, que ante la concurrencia y a trueque de un ocasional, aparente y transitorio alivio, minan como los alcaloides la permanente vitalidad del organismo, y aun confundiendo totalmente nociones elementales de economía de costos, y los factores estructurales, con los irregulares y contables.

36. — Ante todo debemos a este respecto reiterar la estructura básicamente insuficiente del sistema, cuya extensión triplica el volumen del tráfico necesario para su operación económica: los 2/3 de la red establecidos por razones de fomento y defensa, no pueden continuar regravando al 1/3 que usa el sistema, e imponen la responsabilidad y redistribución fiscal.

Entre los factores estructurales deben aun especialmente contemplarse los derivados de la estructura sistemática del transporte, que ha integrado bajo bases homologadas, factores diferenciales de costo, entre los cuales deben destacarse la unidad tarifaria que actualmente rige en todo el país¹.

37. — Por rutas: contrariamente a la práctica vigente para el auto-transporte público en gestión delegada, que establece índices tarifarios variables en función de los costos de cada ruta y la densidad de su tráfico, las tarifas ferroviarias deben establecerse en base a índices iguales para todo el sistema, prescindiendo de sus bases variables de costo operativo como las líneas de montaña, o baja densidad de tráfico como en las travesías, ramales y zonas subdesarrolladas. En cumplimiento de los objetivos del rescate de las concesiones privadas, y en procura de la unificación económica del país y apoyo de las economías regionales, correspondiendo a un antiguo y creciente reclamo, fueron derogadas a partir de 1948 las tarifas de montaña, que regravaban con distintos coeficientes virtuales las líneas afectadas. No es posible que ahora el pasajero o la carga de Humahuaca, Huaytiquina o Uspallata continúe artificialmente encareciendo las que circulan entre Córdoba, Mar del Plata y Buenos Aires, en trenes óptimos, por líneas de llanura y de gran densidad.

38. — Por redes; tampoco debemos olvidar a este respecto el clásico esquema de los tratadistas franceses desde PICCARD² hasta COL-

¹ YOUNG, I. M., *Problemas actuales de Tarifas Ferroviarias*, EFEA, 1960.

² A. PICCARD, *Traité des Chemins de Fer*, Paris, 1887.

SON dividiendo el sistema en tres redes. primaria, secundaria y terciaria, y promoviendo su compulsiva asociación, que oportunamente legalizara entre nosotros la ley MITRE. Hay líneas *troncales* cuya densidad permite operar a bajo costo con trenes bien aprovechados de gran dimensión; líneas *secundarias* o marginales de suyo insuficientes, pero cuyos mayores costos y menores densidades, son compensados por el aporte de tráfico que por sus empalmes afluye a las troncales, y finalmente líneas y ramales *terciarios* decididamente deficitarios por sus costos y tráficos, que por ello agravan las anteriores. Con la concurrencia autotransporte muchas de éstas han perdido su razón de ser, pero cuando su cierre se postula, la oposición y resistencia regional reclama su continuidad y operación por intermedio de los gobiernos provinciales³. Cabe a su turno preguntarse si el pasajero que viaja a Córdoba, Mar del Plata o Rosario en un tren óptimo de 1500 personas, puede ser justamente regravado por los centenares de trenes antieconómicos, que a diario circulan con insuficiente composición en las líneas secundarias, o semi vacíos en las terciarias del interior. Se imponen otras soluciones compensatorias.

39. — Por empresa: frente a estos factores diferenciales de costo, las empresas concesionarias, habían elaborado un sistema de sobreprecios diferenciales, que aplicaban a los distintos tráficos que pasaban por sus líneas, a través de un clasificador y bases tarifarias propias que unificadamente contemplaba las distintas posibilidades de capacidad de flete de las regiones y cuencas de tráfico que cada una servía, de modo de obtener un mayor ingreso del conjunto. Eso explica que la misma mercadería apareciera en distintas clases en cada ferrocarril, y aun que la estructura de cada clasificador variara de 8 a 12 ordinarias⁴. La rigidez de este sistema sintético era atemperada por un conjunto de tarifas paralelas especiales, que analíticamente contemplaban reducciones compensatorias haciendo jugar privilegios geográficos⁵, o transferencias de costos y eventos, operaciones y procesos industrialmente óptimos, que en tal forma simultáneamente permitían un mayor desarrollo de tráfico e ingresos, bajo menores costos.

Pero este régimen fue reiteradamente criticado, objeto de comisiones parlamentarias⁶ y reclamo de cámaras de comercio y congresos regionales, en favor del clasificador uniforme y el cese de las tarifas especiales, objetivo que asimismo figuró entre los del rescate y nacionalización de las concesiones, y se hizo efectivo con la reforma tarifaria de 1948. Al adaptarse un clasificador y bases uniformes, tales diferencias desaparecieron, pero los mayores costos de los ferrocarriles

³ Ver BELFIORE, "Enfoque Ferroviario", en *La Nación*, setiembre 12 de 1959.

⁴ Ver GIL MONTERO, *Cuatro lecciones sobre tarifas ferroviarias*, Buenos Aires, 1952.

⁵ Ver HORTON, *El sistema de tarifas del F. C. Central Uruguay*, Buenos Aires.

⁶ Ver "Comisión especial de Asuntos Ferroviarios", Cám. de Diputados, 1930.

Urquiza, Patagónico, de costosa operación y baja densidad, y Belgrano —éste agravado por la indebida anexión del F. C. Provincial de Buenos Aires, cuyo fisco por este medio obtuvo un disimulado subsidio—, aparecen equiparados con las líneas de trocha ancha, cuyas más favorables condiciones de densidad y operación, resultan neutralizadas y artificialmente encarecidas a consecuencia de las anteriores, y expuestas a la concurrencia de tarifas y costos de autotransporte totalmente liberadas de estas asociaciones y contribuciones, que los ingleses llaman "Cross subsidiation" y que el fisco sólo entiende en perjuicio de las propias empresas estatales, cuya defensa, que es la del interés general, no suele despertar el mismo celo, ni justificar los mismos medios...

40. — Podríamos aún extendernos citando media docena de factores estructurales semejantes, distancia corta y larga, tráficos de lluvia, etc., que artificialmente encarecen la contabilidad de los costos del sistema, y que por falta de crítica han venido provocando la progresiva erosión del tráfico ferroviario, mediante aumentos excesivos y disociados de la realidad concurrencial del mercado, y de la necesaria economía que naturalmente ofrece el carril, cuyas ventajas han sido así negadas indebidamente al usuario, en perjuicio de la economía general.

Anticiparemos no obstante, que a estos factores estructurales, deben adicionarse otros de tipo organizativo y contable que unilateralmente encarecen el sistema general de transporte, y oportunamente deberán ser revisados, como lo vienen siendo universalmente, desde la revolucionaria ley francesa de 1952 que ha transferido a Vialidad el costo de provisión de la vía férrea, hasta la más conservadora "Transportation ACT. 1958" de los EE. UU., país que ha comenzado ya asimismo a compensar y subsidiar a los ferrocarriles, por la prestación de servicios comercialmente no retributivos, pero impuestos por el interés general, como el servicio suburbano de pasajeros⁷. Es uno de los tópicos más frecuentes en la prensa técnica, cuyas colecciones pueden consultarse en esta casa actualizadas.

41. — No debe olvidarse en efecto, que mientras el sistema ferroviario es simultáneamente administración vial y de transporte, empresa de peaje y de acarreo, y sólo se le asignan y reconocen como recursos regulares los productos de su tráfico, expuesto a concurrencia y desviación, tal integración ha sido desdoblada en el autotransporte, que sólo ejerce independiente y lucrativamente el acarreo, en tanto que el peaje, ya descartado como sistema, sólo excepcionalmente se mantiene para vías u obras especiales, y es indirectamente integrado por el contribuyente con cargo al presupuesto general, al crédito público, o al

⁷ J. S. GALLAGHER, "Urban Transport Developments in the U.S.A.". En *British Transport Review*, 6-2, Bol. N. 168, Congreso Panamericano de F.C.

producido del carburante, que no tiene evasión ni concurrencia posible, y que no representa los costos individuales ni la capacidad contributiva de cada tráfico, ni el uso proporcional y equitativo de todos los usuarios⁸. Como la diferencia entre "empresa de transporte aéreo" y "operador aéreo" puntualizada por el Comd. Guiraldes.

42. — Merece a este respecto destacarse, como lo hiciera siguiendo a JIMÉNEZ ONTIVEROS en esta misma tribuna el Ing. NONI 20 años atrás⁹, el caso de los cruces a nivel, cuyo mantenimiento y servicio exclusivamente se impone al carril, en lugar de compartirlo por mitades los dos medios de transporte que lo usan, como lo ha impuesto la ley francesa, o por lo menos el que llega luego, como aún impone nuestra antigua ley entre ferrocarriles, con criterio definitivamente unilateral frente al camino (arts. 16 y 17). También ha evolucionado a este respecto la jurisprudencia y legislación americana¹⁰, desde el memorable voto del Juez BRANDEIS, decidido por la Corte Suprema de los EE. UU. en el caso "Nashville & Saint Louis RR. Vs. Walkers".

Lo cierto es que frente a la crisis de la organización tradicional, aún no hemos estructurado el estatuto financiero que sustituya la ley 5315 a doce años de su caducidad, mantenemos la ley de policía, y la ley orgánica de E.F.E.A., pero no hemos estructurado la nueva convención financiera, el "cahier des charges" fijando las recíprocas prestaciones entre la Empresa y el Fisco¹¹⁻¹².

43. — Cabe también dentro de los factores organizativos, señalar las limitaciones, obligaciones y gravámenes emergentes del régimen de servicio público que unilateralmente regravan y encarecen el sistema general de transporte, impidiendo o limitando su capacidad comercial para el incremento de sus recursos, o reducción de sus gastos, o imponiendo prestaciones, responsabilidades y gastos que sus concurrentes no soportan.

Así por ejemplo frecuentemente se postulan reducciones y franquicias tarifarias, en favor de periodistas, braceros, menores y estudiantes, etc., que comportan una verdadera sangría en los recursos del sistema, no tanto por la reducción que en sí provocan, cuanto por la capacidad de pago que ocupan y excluyen, y por la incidencia que contablemente se traduce en el ingreso medio. No entra en nuestro

⁸ Ver R. M. ZETTEL, "Economía del transporte por caminos" en *Caminos*, N° 133/4.

SANTA CRUZ SUBERCASE, *Principios Ferroviarios*, 1944, en Boletín N° 169, Congreso Panamericano.

SÁNCHEZ BUSTAMANTE, *Transporte y Vialidad en la Argentina*, 1939.

⁹ Ver ARTURO NONI, "Tarifas ferroviarias" en *La Ingeniería*, N° 710.

¹⁰ Ver Boletín N° 37/38, "Los pasos a nivel, nuevo concepto económico y jurídico".

¹¹ JAMES NELSON, *Railroad Transportation and Public Polic*; Brookings Inst. 1959.

¹² RUDLEY PERGUM, *Public Regulation of Business*, California Univ., 1959.

ánimo aquí criticar la justicia u oportunidad de tales concesiones, que en general entran dentro de los objetivos del servicio público, pero si sostenemos la responsabilidad fiscal por la integración de estos recursos, que ya varias legislaciones reconocen, y que en modo alguno pueden llevarse hoy a los costos. También consecuentemente sostenemos que simultáneamente con la concesión de estas franquicias debiera sancionarse su compensación presupuestaria, como lo hacen ya varios países, menos apegados a la rutina.

44. — Pero junto a estos factores organizativos y estructurales, que sólo comportan en gran parte la perduración de un régimen caduco basado en el monopolio ferroviario pre-motor, y en la integración de transporte y vialidad en una misma empresa económica, bajo el cual su autosuficiencia económica pudo asegurarse; pero que ante la concurrencia autotransporte y el régimen económico financiero a cuyo amparo ella se ejerce, resulta hoy inactual su traslado a los costos, imponiendo una reorganización financiera y contable; junto a estos factores pesan otros de carácter irregular, que no resultan de la gestión técnica ni comercial del servicio, sino de causas extrañas a la misma, y cuyo traslado a los costos no puede ya éticamente postularse, e inexcusablemente imponen la responsabilidad fiscal, mientras su corrección progresiva no se alcance.

45. — Ha sido ya citada la existencia de 70.000 puestos excedentes, a consecuencia de una inadecuada reglamentación de trabajo impuesta en 1946 por motivos políticos que no es del caso ahora exhumar. Mientras no se alcance la gradual absorción y transferencia de este personal, para la cual serán necesarias fuertes inversiones fiscales, en nuevas instalaciones y servicios, la responsabilidad fiscal por la retribución de estos agentes surge clara como consecuencia de la acción fiscal que los impuso, al margen de la regular gestión del sistema, que con 140.000 hombres como máximo, holgadamente se operó en pre-guerra.

46. — Sábese asimismo que el estado de atraso en la renovación de redes y parques, legalizado por el ya olvidado Laudo Presidencial de 1934¹³ y agravado después de la nacionalización, comporta una responsabilidad cuyo incumplimiento ha deteriorado y encarecido la prestación de los servicios hasta su extremo actual, que no puede considerarse resultado de una gestión regular. Dentro del mismo cuadro deben incluirse los atrasos de mantenimiento, que especialmente han afectado el parque móvil y motor y colmado la capacidad de los talleres, disminuyendo en esta forma la capacidad de transporte en los picos, no por falta de capacidad instalada sino por insuficiente capacidad en condiciones de servicio.

¹³ BELBRAM J. *La crisis de los Ferrocarriles Argentinos*, Buenos Aires, 1946.

47. — Completando y resumiendo este cuadro de factores irregulares debe objetivamente recordarse la casi total desintegración de los cuadros técnicos, operada durante la década anterior, sin formación de nuevos valores aptos para la dirección superior y especialmente intermedia, a la que recién acaba de proveerse por acuerdo con la Facultad de Ingeniería; la frecuente ponderación e interferencia de factores e influencias extrañas a la gestión del sistema y aun del Ministerio, falta de continuidad en los mandos por una continua secuela de "depuraciones" y reorganizaciones, pérdidas irreparables de tráfico por malos servicios, aumentos tarifarios irracionales y la total desorientación y carencia de una adecuada política de coordinación del transporte, agravada por una inconsulta política de facilidades crediticias y cambiarias, carburante a precios infraeconómicos resuelta contra la opinión del Ministerio de Transporte, han provocado una verdadera inflación de medios de transporte y envilecimiento de fletes... en fin, el conjunto de factores que con frase feliz el Ing. BELFIORE titulara "Los imponderables del problema ferroviario". (La Nación, enero 7/57).

48. — En buena hora se haya iniciado la corrección gradual de estos factores, asegurando la autarquía y responsabilidad de los organismos de gestión, la continuidad de los funcionarios ejecutivos, el reclutamiento y formación de jóvenes talentos, la selección de las promociones, el refuerzo y renovación del material, la asociación de la industria privada en gran escala para superar los atrasos de mantenimiento y renovación, y el sin fin de medidas concurrentes, pero nada justifica que el fisco pretenda eludir su responsabilidad en este estado de transición, mediante el cómodo recurso de su traslado ficticio a costos y tarifas, aunque por este medio se agrave y precipite el proceso de desintegración del sistema, y erosión de su tráfico.

Debe sin duda emprenderse una enérgica acción para incrementar la productividad, racionalizar la operación, reorganizar la administración, perseguir la ineficiencia y corregir el despilfarro, para mejorar y alcanzar índices óptimos de operación industrial, pero aparte de suponer ello un período indispensable para el reajuste progresivo de cuadros, procesos y estructuras bajo continuidad en los mandos, lo fundamental, la razón de ser de toda empresa industrial, es la producción económica de bienes y servicios útiles, para obtener una retribución óptima, mediante su distribución y prestación al usuario, y no convertirse en receptoría de ingresos en perjuicio de aquella finalidad y más aún, desnaturalizando el carácter del servicio público prestado.

Una industria privada, sujeta a gestión irregular o deficiente, pierde su capital, y deben reponerlo sus propietarios, acreedores o adquirentes. No puede el fisco pretender a este respecto mejor suerte por su gestión irregular, en perjuicio del interés general, del cual tanto la contabilidad como las finanzas son meros instrumentos y

no fines. Y es jurisprudencia universalmente incuestionada, que los mayores costos de una gestión incorrecta, no justifican aumento de tarifa.

49. — La revisión de la técnica de costos y tarifas, con el auxilio de la moderna contabilidad de costos, ha tiempo ya que viene siendo postulada para su adaptación a las condiciones modernas, ha sido objeto de valiosos trabajos teóricos y de aplicación^{14,17} y se cuenta con un caudal internacional de experiencia ya muy útil, previa ponderación y adaptación a las condiciones reales de cada país. Nos place consignar asimismo el éxito local de recientes ensayos de nuevas fórmulas que no vienen a sustituir ni descartar las siempre fecundas experiencias seculares, sino a enriquecer y multiplicar su eficacia para el bien común. Pero ello no excluye la revisión financiera y contable de un sistema fundado en el monopolio y el peaje, que en concurrencia con la moderna organización vial y autotransporte, concurrencial y abierta, ha perdido actualidad y comporta un unilateral encarecimiento, artificial y socialmente antieconómico.

Tres tendencias en tal sentido se perfilan:

- a) la legislación francesa, que como hemos dicho ha revolucionado totalmente la clásica estructura financiera ferroviaria, transfiriendo el presupuesto de las ferrovías a Vialidad, y sancionando un juego de compensaciones por ramales, servicios y tarifas deficitarios y no retributivos, con cargo a los presupuestos de fomento regional, urbanismo, defensa, beneficencia o educación¹⁸. Tales compensaciones se observan en otros países asimismo, aunque procuran disimularse.
- b) La legislación alemana, que en cierto modo siguen la española y portuguesa, combina la coordinación del transporte, con restricciones y compensaciones a cargo del autotransporte, de especial modo el particular y marginal, que es el más combatido incluso por las empresas de autotransporte público y colectivo, cuya continuidad y economía compromete. India, Nueva Zelanda y Sud Africa, procuran asimismo mantener la vieja estructura tarifaria —ad valorem— restringiendo la expansión autotransporte.
- c) La legislación anglo-americana, tiende más bien a liberar las restricciones y gravámenes y facilitar la defensa competitiva,

¹⁴ HORTON C. C. *El sistema tarifario del F.C. Central Uruguay*. V. Congreso.

¹⁵ GOURSAT, *New Goods Rates in the French Railways*, U.N. Review 2/1-4/2.

¹⁶ HARBESON, *Cost Finding and the Economist*, U. N. Review 6-4.

¹⁷ TAYLOR, *Traffic Costing and the Economist*, B. T. Review, Apr. 1959

¹⁸ Ver P. COULBOIS, *La situation financière de la S.N.C.F. et la Coordination des transports*.

pero manteniendo la "estructura clásica" ¹⁹. La ley americana de 1958, ha anticipado varias modificaciones liberatorias, en tanto una comisión bicameral presidida por el senador SMATHERS, examina a fondo un plan integral, en base a las recomendaciones de la I. C. C., y las de la Comisión Presidencial sobre Política y Organización del Transporte. La ley británica de 1956, seguida por la canadiense luego, sanciona la libertad contractual bajo tarifas máximas únicamente, y la ley irlandesa de 1958, no sólo acuerda libertad contractual y tarifaria, sino que llega hasta suprimir la obligación de transportar — "deregulación" es el término que define esta tendencia.

50. — Francia ha ido aún más lejos, al crear la Comisión de Cuentas del Transporte, con el fin de establecer los costos totales comparados de todos los medios de transporte, así como los recursos que por todo concepto ellos reciben, con miras a conocer ciertamente sus verdaderos costos, distribuir su incidencia en proporción a los mismos, y redistribuirla en función de su capacidad contributiva y el interés social.

Nos place recordar una "solución argentina" de FEDERICO SCHINDLER ²⁰ publicada entre nosotros 15 años atrás, por la cual se anticipó una idea que posteriormente hemos visto incorporada a la legislación europea y africana: la contribución de las empresas particulares y locales en los costos del servicio general del transporte, derivados de actividades no retributivas a su cargo, fórmula que comporta la coparticipación en los costos totales y el servicio de los que sólo coparticipa en el lucro, y que permite a su vez descargar al fisco general, de cargas y eventos transferibles al ejercicio lucrativo del transporte ²¹.

Pero mientras la reforma legal financiera y contable no se alcance, deben extremarse los recaudos para evitar que una deficiente contabilización de costos, elaborada el siglo anterior, unilateralmente aparezca regravando artificialmente las formas de transporte naturalmente más baratas, justificando aumentos irracionales y unilaterales y precipitando su déficit operativo y desequilibrio económico, que no debe confundirse con el de carácter financiero y contable.

¹⁹ W. T. FARICY, *Federal Transport Regulation in U.S.A.*, 1957.

— JOHN FREDERICK, "Development of Transport Regulation in the U.S.A.", en U. N. Review 4/4

²⁰ SCHINDLER, en *Soluciones Argentinas*, Buenos Aires, 1945.

— H. L. PERRANDO, "Contralor Federal sobre Ferrocarriles", Ed. M. O. P., 1940.

— DIEZ, M. M., "Régimen jurídico de las comunicaciones", Buenos Aires, 1935.

— RENÉ RODIERE, *Droit des Transports*, París, 1953.

— KAHN-FREUND, *The Law of Inland Transport*, London, 1956.

²¹ SIR OSB. MANCE, "The Coordination of Inland Transport", U.N. Review,

2/3. — MANCE, "Present Trends in Transport Policy", *Journal Institute of Transport*, 1959

— GUAL VILLALBÍ, *Política...* (O. C.).

VII. ¿PRIVATIZACION O DESTRUCCION?

51. — La gestión directa de servicios de transporte público por el Estado es un supuesto necesario del régimen de servicio público. que no excluye la gestión delegada, y por el contrario constituye un elemento indispensable de integración y control, tanto para asegurar la continuidad o prestación por su original prestatario de los servicios públicos "...que los particulares no pueden, no saben o no quieren hacer..." cuanto para asegurar la regular prestación de los servicios delegados, para los que sólo la concurrencia o posibilidad de sustitución constituye un recurso eficaz de poder y control, frente al poder, organización y resistencia de los intereses empresarios. Un instrumento indispensable para la ejecución de la política de transporte, como contradictoriamente se ha resuelto para las líneas aéreas y marítimas.

Este es también un hecho de universal comprobación y aceptación, cuya oposición y discusión ha sido artificialmente promovida entre nosotros, invocando supuestos valores dogmáticos de estatismo y libre-empresa, extraños al régimen del servicio público y a la estructura sistemática del transporte; y pretendiendo artificialmente su oposición y exclusión, cuando precisamente su adecuada combinación nos asegura los mejores resultados de ambas fórmulas y cuando han sido articuladas soluciones intermedias que como la sub-contratación, vastamente experimentada por las propias empresas particulares, ha quedado incorporada y ensayada con éxito en el sistema. Es notoria la confusión producida sobre el tema, la naturaleza y función de estos servicios, y el proceso de su establecimiento.

Tal debate perseverantemente se renueva a cada cambio de gobierno, a quienes se pretende presentar la pretendida "privatización" como panacea universal del problema, y por un mismo grupo de intereses, ávidos de apropiarse de las secciones más retributivas del sistema, con abandono de las restantes, o de neutralizar el control que éste asegura. Otros ya han advertido sin embargo que la participación estatal directa constituye un factor de estabilización y ordenamiento, y garantía para las empresas responsablemente organizadas. La Revolución Libertadora, ante cuya Junta Militar también se intentó la maniobra, la descartó ante la evidencia producida por los técnicos.

52. — La estructura sistemática del transporte, y el régimen de servicio público que rige su prestación, tradicionalmente ha impuesto a las empresas de ferrocarriles y tranvías el completamiento e integración de sus servicios troncales de transporte, con otros de carácter complementario, afluente o terminal, para asegurar la retención y desarrollo de su tráfico. Nadie ignora que los ferrocarriles instalaron originariamente los primeros servicios tranviarios para vincular sus terminales¹, y fue precisamente la empresa argentina del primer

¹ Ver M. JALIKIS, *Historia de los medios de Transporte Urbano de Buenos Aires*, Ed. C.T.A.A., 1925.

ferrocarril del Oeste la que a dicho fin se aseguró en su concesión el derecho de establecer y operar, como lo hizo, servicios terminales de ómnibus a sangre.

Puertos y servicios navales de transporte han contribuido asimismo a completar las redes, actividades que luego debieron extenderse a elevadores y mercados, usinas de gas y eléctricas, hoteles, distribuidoras de fruta, etc. y con la motorización estas actividades se incorporaron asimismo al funcionamiento normal. Servicios como el Expreso Villalonga se remontan al siglo pasado entre nosotros y universalmente constituyen una pieza indispensable de las redes, gobernada incluso por normas especiales, como las últimamente incorporadas a nuestro régimen de aero-transporte, que expresamente segrega y excluye los servicios pre-aéreos del régimen común de autotransporte, para asegurar la continuidad del tráfico aéreo, bajo común control.

La operación de servicios de auto-transporte de carga y pasajeros, como completamiento de los servicios aéreos, ferroviarios y navales, resulta una consecuencia necesaria de la propia estructura masiva de estos servicios, que por terminar en puertos y estaciones, no pueden llegar a cualquier sitio ni dejar directamente su tráfico en destino, y deben complementarlo mediante otros medios especialmente adecuados para la función de concentración y distribución terminal, cuyo control necesita asegurarse la empresa troncal. La empresa especializada y exclusiva de ferrocarriles, tranvías, navegación y aerolíneas, no puede subsistir en el transporte moderno, y necesita diversificar, combinar e integrarse, incorporando autotransportes. La comprobación es universal. Y la confirma el propio desdoblamiento troncal-terminal crecientemente practicado por las empresas de camiones.

53. — La prestación de estos servicios por el Estado, no es más que una consecuencia necesaria de la gestión directa que se ejerce por el mismo sobre ferrocarriles y aerolíneas, y de la necesidad de asegurar servicios terminales completos sin interrupción, en la misma forma que las empresas privadas, para retener y desarrollar su tráfico. La retención de estos servicios constituye al presente por lo expuesto un instrumento indispensable para la restauración económica del sistema general de transporte, y para la defensa de su tráfico frente a la concurrencia del servicio directo y aun de puerta a puerta ofrecido por el auto-transporte particular y colectivo. Hasta taxis propios se han organizado para dicho fin, y también el "Rent-a-car" ahora se incorpora.

Privados de esta defensa, que les permite conjugar en un solo proceso distribución y transporte, trenes y aviones quedarían en la misma situación que una línea de transmisión de alta tensión, sin distribuciones terminales a tensión de consumo, o en el caso que nuestros ingenieros bien conocen, de diques y usinas terminados pero sin aprovechamiento por falta de transmisiones ni canales. Aún se nos ocurre

otro simil: el de un buque ballenero sin "catchers"... Esto es, el Estado, operando ferrocarriles y tranvías obligado por el interés general, pero privado por infundado dogmatismo de operar sus indispensables complementos de autobuses y camiones.

54. — El planteamiento relativo a la operación de autotransporte por el Estado resulta en consecuencia por completo artificial e inadecuado, ya que ella sólo es una necesaria consecuencia de la gestión de los servicios troncales que integran el sistema general de transporte, y con el mismo criterio podría pretenderse que éste no operara puertos, telecomunicaciones, restaurantes, etc... tales afirmaciones que acusan una superficial observación, invariablemente se postulan por personas sin experiencia ni antecedentes en transporte, y han contribuído a agravar aún más la confusión, tanto más peligrosa, cuanto como en la relación tarifa-fisco, concurren intereses para los cuales la continuidad de estos servicios resulta inconveniente, o despierta su codicia...

Ello no excluye por supuesto la subcontratación o arrendamiento de estos servicios, ya oficializada por un régimen especial y sancionada por una experiencia secular también en la industria, pero la misma experiencia ha demostrado que sin perjuicio de valerse de sub-contratistas, la posesión de un servicio propio resulta indispensable para asegurar un control eficaz, aun cuando por razones organizativas resulte en apariencia más costoso. Lo saben bien Yacimientos Petrolíferos Fiscales, y las empresas con servicios particulares de distribución. Por otra parte aunque estos servicios resulten ocasional e individualmente deficitarios, ello queda compensado con el resultado del conjunto, y no debe confundirse con las explotaciones independientes del sistema.

Es cierto que en nuestro país sólo por excepción los ferrocarriles operaron extensiones terminales por servicios de calle, pero ello se debió en parte a las características de nuestros tráficos, y al hecho de la falta de concurrencia interurbana que les aseguraba la captación y alcance en terminales de su tráfico, y les permitía concentrarse en los servicios troncales de estación a estación, sin necesidad de controlar afluentes ni terminales, como ahora.

55. — Pero la motorización ha alterado totalmente estas relaciones de equilibrio natural, e imponen el directo control de estos servicios, que ha pasado a ser decisivo, no sólo para asegurar el tráfico sino para impedir su desviación, y universalmente así ha quedado incorporado a la gestión regular de los sistemas de transporte, como habrá comprobado cualquiera que en los últimos años haya estado en Europa, o se encuentre al día en su información². Hasta se han combinado

² TISSOT VAN PATOT, "Participación en Transporte por Carretera". Boletín N° 145.

— A. B. B. VALENTIN, "Monopolio y competencia en el Transporte Ferroviario y Carretero, en *Caminos*, julio 1954.

— C. MORPAIN, *La coordination des Transport en commun dans la Région Parisienne*, 1941.

internacionalmente como Interfrigo o Europabus, y otras subsidiarias cuyos problemas han motivado múltiples trabajos en los últimos congresos...

Esta clase de servicios debió tomar un nuevo desarrollo con la motorización, ante la natural tendencia de los interesados en establecer nuevos servicios de autotransporte a expensas de los servicios pre-existentes, lo que aseguraba un lucro fácil e inmediato, en lugar de aplicarse a la formación y creación de tráficos nuevos, en el servicio de necesidades insatisfechas, de relaciones y zonas carentes de transporte, proceso que naturalmente demanda tiempo y ensayos.

La desviación de tráfico que por este medio se imponía a los servicios pre-existentes, no sólo afectaba sus ganancias e ingresos, sino que al disminuir su aprovechamiento, encarecía sus costos medios y unitarios, y al obligar a reducciones compensatorias del servicio, afectaban su regularidad y frecuencia. Estos efectos resultaron agravados por prácticas desleales en la observación de las frecuencias, combinaciones, tarifas y horarios, que sólo atendían a apropiarse y desviar el mayor tráfico, en lugar de procurar una racional distribución del mismo.

56. — Los empresarios responsables conocen muy bien por experiencia los resultados de estas deformaciones, que ellos califican como "piratería" y que han motivado una abundante jurisprudencia administrativa, progresivamente ordenada e incorporada a la legislación, uno de cuyos principios básicos otorga a los servicios pre-existentes la preferencia para el establecimiento de los nuevos sobre su mismo tráfico³.

Es ya un principio de derecho administrativo que nuestros tratadistas frecuentemente han mencionado, desde su originaria formulación por el Consejo de Estado francés en el caso de Gas de Paris, desarrollado en Tranvías de Bourdeaux, y que ha quedado universalmente reconocido mediante numerosas leyes, y últimamente invocado con frecuencia entre nosotros, cuando no expresamente previsto en las concesiones, como lo fuera ya en la de nuestro primer ferrocarril, y a través de la Ley nº 5703, pasó a la 12.346.

Este principio no es monopolista ni arbitrario, y se encuentra sólidamente fundado⁴ en las menores inversiones y gastos que demanda la prestación por una organización existente, aprovechando marginalmente sus servicios centrales y planteles operativos, frente a los que demanda una nueva organización total, en tanto que la empresa pre-existente puede además de esta forma combinar su operación conjunta

³ RIEFFOLO BESSONE, *Transporte Automotor Nacional*, Buenos Aires, 1944.

⁴ CÉSAR A. VILLAMIL, "Memorial de los Concesionarios de Omnibus", *Revista El Omnibus*, setiembre 1934.

— L. D. KITCHIN, *Road Passenger Transport*, London, 1937.

— STUART PILCHER, *Road Passenger Transport*, London, 1937.

y practicar los reajustes operativos y tarifarios necesarios, con mejor economía en el conjunto. Esto tampoco excluye sin embargo la introducción de un factor de concurrencia, cuando ello se estima conveniente por haberse alcanzado una dimensión o aprovechamiento industrial óptimo, pero siempre ajustada para la circulación en la puntualidad y calidad del servicio, y no para el envilecimiento de los fletes, o la superposición antieconómica, o la competencia desleal.

57. — Ya en nuestro país se adoptó esta práctica por las empresas privadas de tranvías primero y de ferrocarriles después, y así al hacerse efectiva la corporación del transporte urbano y la nacionalización de los ferrocarriles, aquéllas aportaron sus servicios complementarios de ómnibus, que dicho sea de paso, comportaban las mayores y técnicamente mejor conducidas entre las organizaciones entonces existentes. Aquellos servicios fueron establecidos para la defensa y desarrollo del tráfico del sistema, y si bien alguno de ellos eran fuertemente retributivos nunca se proyectaron como explotaciones independientemente lucrativas, sino atendiendo al resultado del conjunto. Así los recibió el Estado ⁵.

Se incurre en grave error en consecuencia cuando se argumenta con su déficit (real o contable - estructural o irregular) y olvidando su integración en el conjunto, se propicia su desintegración y entrega a explotantes independientes: el déficit, lejos de desaparecer se transferirá al sistema, y aún se agravará; al buscar aquéllos su lucro independiente, procurarán desviar en su beneficio el tráfico afluente, y desplazar en igual forma el tráfico alternativo, como ha ocurrido con la entrega de los colectivos en 1955, cuyas graves irregularidades comprobó la Comisión Investigadora respectiva. Consideramos deber nuestro formular un llamado de advertencia a los funcionarios que últimamente han propiciado esta medida, que de llevarse a la práctica, agravará aún más la erosión del tráfico del sistema, y con ella los recursos indispensables para reducir su déficit de conjunto, que irremisiblemente continuará aumentando, en consecuencia.

Además, en buena parte de los casos, estos servicios de ómnibus y camiones, han sustituido ramales o estaciones ferroviarios, obteniendo fuertes economías que sólo se reflejan en los balances de E.F.E.A., o también líneas de tranvía de T.B.A., o servicios de trenes como en la zona Cuyo, y en forma total o alternada, como en el caso Rosario-Mar del Plata.

⁵ Informe de la Comisión Especial para la organización y Coordinación, Buenos Aires, 1933.

— Ver. T. LACROZE, *Coordinación o destrucción*, Buenos Aires, 1934.

— T. SÁNCHEZ BUSTAMANTE, *La Coordinación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires*, Ed. Univ., Buenos Aires, 1939.

— CÁMARA DE DIPUTADOS, "Corporación de Transportes de la Ciudad de Bs. Aires (Antecedentes)", 1942.

— CLAUDE MORPAIN, *La coordination... dans la Région Parisienne*, 1941.

58. — Falso dilema éste, ha calificado recientemente con acierto el presidente de Aerolíneas Argentinas⁶ contra cuya organización se ha dirigido un ataque análogo, pretendiendo confundir a la opinión pública con una antítesis irreal, ya que la gestión privada y estatal no se excluyen entre sí y por el contrario de su armónica complementación se aseguran los mejores resultados.

Falso dilema reiteramos aun nosotros, cuando el régimen de subcontratación permite a la empresa estatal asociar a la pequeña empresa privada, sin destruir la integración de su sistema y la continuidad de sus tráficos, como se acaba de demostrar en Autorrutas Argentinas, donde el régimen ha funcionado y continúa funcionando a reciproca satisfacción y perfeccionamiento progresivo, evitando al sistema los gastos de provisión, mantenimiento y tripulación de los vehículos, y asegurándole alternativamente su tráfico bajo una participación de los ingresos, dentro de una economía de conjunto. (DN. 4649/58).

Cuesta comprender qué motivos llevan a desintegrar un sistema que tantos esfuerzos ha costado organizar, cuando él ofrece las mejores perspectivas de rentabilidad propia y de conjunto, y si lo que se pretende, es eliminar un déficit de millares de millones, que se comience por las unidades que menos pierden y más pronto pueden recuperarse bajo una buena gestión que ya se había iniciado, convirtiéndose en fuente de utilidades compensatorias. Si se pretendiera transferir o enajenar el conjunto, el planteamiento sería por lo menos lógico, pero ¿transferir para reducir un déficit, las únicas secciones que ganan?

59. — Más cuesta comprenderlo en funcionarios ajenos al transporte, contra la unánime y reiterada opinión de los expertos, y contra una experiencia prácticamente universal y renovada. Gran Bretaña, país que nacionalizó todo su transporte bajo el régimen socialista de 1947 sancionó en 1953 su privatización bajo el gobierno conservador, restringida claro está al autotransporte, que allí como acá suscitaba la codicia e incomodidad de los interesados, quienes observaban que las utilidades obtenidas permitían compensar las reducciones de ingresos en ferrocarriles y canales.

Así, con 15.000 camiones bien combinados, bajo una organización experta se comprobó que se estaba realizando un régimen cierto de tarifas, responsabilidades y plazos, el mismo trabajo que anteriormente requería 35.000 camiones independientes sin sujeción a tarifa ni obligación de servicio. La opinión pública reclamó, el comercio y la industria se adhirieron y el mismo gobierno conservador que la sancionara, suspendió la privatización en 1956, contra lo que entre nosotros se

⁶ Ver AEROLÍNEAS ARGENTINAS, *Libro Blanco sobre un falso dilema*, Buenos Aires, 1959.

— FERREIRA, E. A., *Doctrina Argentina de Derecho Internacional Aéreo*, 1947.

— GÜIRALDES, J. J., *Dos Años Después - La Quinta Libertad*, 1961.

afirma impunemente⁷. Y los Ferrocarriles del Estado del Canadá, acaban de adquirir cinco de las más importantes empresas de camiones del Dominio (Traffic World).

En cuanto a los servicios de ómnibus, el proceso no llegó a iniciarse siquiera, y han continuado bajo el mismo régimen de 1947, continuación del proceso anterior que se iniciara en 1935 cuando una ley especial autorizaba a los ferrocarriles a organizar servicios propios de ómnibus y aviones o interesarse en las empresas existentes. Situaciones análogas se observan en casi todos los países, especialmente europeos, donde no sólo los sistemas nacionales de transporte operan servicios complementarios de camiones y ómnibus, sino que en algunos casos tienen la preferencia legalmente para su establecimiento, para su subcontratación y hasta para su delegación bajo un canon compensatorio.

El empeño "privatizante" no aparece prestigiado en consecuencia más que por una observación superficial e insuficiente de la experiencia local, a través de un período que mucho ha distado de ser normal y en el cual las críticas podrían generalizarse a todos los órdenes de la actividad privada y estatal. Está por el contrario universalmente demostrado que los servicios estatales de transporte, y especialmente los integrantes de su sistema general, debida y autárquicamente organizado bajo funcionarios técnicamente responsables, en nada desmerecen la empresa privada, y por el contrario permiten una mejor combinación del servicio con el lucro, y la sustitución de resultados parciales por el resultado del conjunto.

Así por ejemplo entre nosotros, Cóndor y Cuyo han logrado en lo que va del año con la reorganización de sus servicios sustancial utilidad, muy superior a la prevista, pero ella no aparece reflejada en el balance conjunto de Autorrutas Argentinas, regravado por servicios de fomento no retributivos, y por una burocracia cuya absorción y corrección no puede alcanzarse en un solo ejercicio, pero tampoco imputarse a la economía del transporte, ni a una gestión regular. Otro tanto cabría decir aún de T.B.A. que acusa líneas excepcionalmente retributivas, neutralizadas por servicios a los barrios o desviaciones de tráfico o tranvía y trolleybús, a cuyo balance se transfiere.

VIII ¿MONOPOLIO PRIVADO O CONCURRENCIA...?

60. — Pero aun la integración alternativa y afluyente del sistema, no agota el cabal enfoque del problema, que debe completarse por la necesidad de una directa intervención en el transporte en forma concurrente y activa, a fin de asegurar una efectiva fiscalización de la acción privada, impidiendo sus desviaciones y abusos, y para la cual la experiencia ha demostrado que la simple policía del servicio resulta

⁷ GRAN BRETAÑA, "Suspéndese la desnacionalización automotor". Bol. N° 145 y TRG. Agosto 26 de 1955.

ineficaz e insuficiente, y en la calle o en la ruta, los empresarios la burlan fácilmente.

Recorridos, fraccionamientos, desviaciones y frecuencias no autorizadas; conductores, vehículos y terminales no habilitados; desdoblamientos, superposiciones, suspensiones y tarifas, para no mencionar los frecuentes "paros" operados al estilo laboral, como si no fueran empresas delegatarias de un servicio público, dejan al poder concedente inermes frente a los empresarios, que tranquilamente desoyen prevencciones e intimaciones, burlan o eluden las sanciones, y apoyados por influencias políticas o de otro carácter, y a menudo con la complicidad de funcionarios provinciales o municipales, que sólo sienten una responsabilidad residual por el problema, hacen cada día más ilusorio e inefectivo aquel control.

Sólo la amenaza y posibilidad de la sustitución y concurrencia mediante la gestión directa, es eficaz frente al empresario contumaz o insolvente que desvía fracciones, disminuye o abandona un servicio, supuesto por otra parte ya previsto en la legislación, y que está en la naturaleza jurídica y económica de la gestión delegada.

Existe además entre los empresarios, una constante agresividad especulativa, que frecuentemente se traduce en verdaderas guerras privadas, o conflictos internos entre los grupos dentro de las empresas, provocados por maniobras para la sustracción y desviación del tráfico o la cotización de los derechos de entrada, etc., estado de tensión que obliga a una permanente vigilancia defensiva, que afecta incluso al sistema general de transporte, y a la que el Estado no puede sustraerse, sin suficientes factores activos de poder, para neutralizar y balancear la resistencia, y asegurar la continuidad e integración de los servicios.

Ha sido señalado así a menudo, cómo se promueven rutas, extensiones y terminales inverosímiles y tortuosas para lograr el establecimiento de su servicio impugnado o redundante, que una vez asegurado comienza a peticionar "rectificaciones" y "acortamientos", con abandono de las rutas o zonas cuyo servicio justificara su originaria aprobación. Esto es materia diaria en todos los organismos que fiscalizan el transporte, y que frente a la acción o iniciativa de los empresarios que bien saben lo que quieren, y los medios de obtenerlo, sólo pueden oponer una débil resistencia pasiva y burocrática. Por algo se ha concentrado contra Autorrutas la reacción de los empresarios.

61. — La gestión directa de servicios de auto-transporte por el Estado, resulta necesaria en consecuencia, no sólo ya como integración y complemento del sistema general de transporte, sino como complemento de la actividad particular; para asegurar la continuidad, establecimiento o refuerzo de los servicios no retributivos pero indispensables para la satisfacción de necesidades indirectas de fomento, de interés general, o de integración del sistema, que aquella abandona,

no puede o no tiene interés en proveer y también como factor de iniciativa, equilibrio de poder, y control de la actividad particular frente al usuario, y aun garantía de estabilidad y equilibrio de la gestión regular empresaria, frente al desorden y la especulación.

Sólo el Estado puede finalmente combinar el servicio con el lucro, y al sustituir el resultado particular de cada ruta por el resultado conjunto del sistema, asegurar la integral satisfacción de las necesidades generales, bajo autosuficiencia económica, o bajo el mínimo reclamo fiscal.

Nada de esto ha sido contemplado entre las manifestaciones que apoyan la pretendida "privatización" contra la ya relacionada y universal experiencia, fundándose en una insuficiente y accidental observación de un período y un régimen, y olvidando frecuentes paros que por causas mínimas recientemente los empresarios han impuesto, paralizando a su antojo, en todo el país, comunicaciones y transporte, donde quiera no concurra la acción estatal, mediante el sistema general de transporte. ¿Puede el Estado prudentemente desprenderse de este instrumento?

Dijimos antes que la empresa privada y la estatal no se excluyen, y por el contrario se necesitan y complementan. Podemos ahora agregar, que la empresa particular, indispensablemente impone y en su propio beneficio, la concurrencia estatal.

62. — Si bien se examina, los argumentos dados en favor de la desintegración del sistema, bajo el rótulo de su privatización, no resisten un examen técnico y seriamente bien fundado.

Si la gestión estatal resulta impuesta para ferrocarriles y tranvías, ya todo dogmatismo a su respecto ha quedado desvirtuado, y por extensión debe admitirse la de sus servicios complementarios de auto-transporte. Ya hemos visto que la estructura sistemática del transporte impone un servicio unificado de interés general, sin perjuicio de las empresas de interés particular y local.

Que el Estado sea mal administrador, no excluye que también los particulares suelen serlo, ni que bajo una administración autárquica confiada a técnicos competentes y honorables, los servicios a su cargo no puedan prosperar, como lo han sido O.S.N. y los Ferrocarriles del Estado, o el antiguo F.C.O. en la Provincia de Buenos Aires, cuya enajenación en circunstancias muy semejantes ha sido juzgada históricamente ya .

"El Banco de la Provincia y el Ferrocarril del Oeste eran las dos glorias de los hijos de Buenos Aires. Todos los gobernantes que dirigieron los destinos de la Provincia se preocuparon de él, y su mayor satisfacción al leer sus mensajes a la Legislatura era el decir que durante sus gobiernos... se habían construido tantos kilómetros de ferrocarril".

"Para enajenarlo fue necesario desacreditarlo, y la buena administración que siempre tuvo, hacerla desaparecer, introduciendo en su

lugar el desquicio, y como consecuencia de esto que el ferrocarril no produjese para cubrir los gastos". (BILBAO, *Buenos Aires, desde su fundación a nuestros días*).

Tratándose de servicios públicos, el equilibrio y combinación del lucro con el servicio resulta en extremo difícil, y en definitiva nada obsta a la coparticipación y concurrencia de la acción particular y estatal, como con acierto se ha resuelto en Aerolíneas. Sólo el gran negocio y el gran lucro mueven la acción privada, y ya se sabe lo que esto cuenta para la continuidad de las líneas y extensiones no retributivas. Numerosas empresas particulares presionan constantemente para abandonar extensiones suburbanas o rutas de baja densidad y extenderse a las zonas y rutas más retributivas cuando no congestionadas. Más que privatización, lo que se pretende es particularización.

63. — También se habla de la identificación del conductor con su unidad, pero lo cierto es que las empresas particulares cada vez emplean más personal asalariado, y a medida que el valor de las unidades va aumentando el conductor-componente va siendo menos visto, en tanto que las fórmulas de sub-contratación internamente adoptadas por la mayoría de las empresas, pueden ser similarmente adoptadas en las empresas estatales, como lo han sido ya con éxito.

Por otra parte, como se acaba de denunciar en Diputados, la empresa particular que nuestros privatizadores postulan, resulta financiada por el sistema bancario estatal en la mayor proporción de su capital, y por el usuario directamente a través de la tarifa, sin que habitualmente se comprometan inversiones, que no sean las de carácter especulativo.

Suelen asimismo realizarse comparaciones dudosas sobre la relativa productividad y eficacia del personal, en las que se omite indicar que las empresas integrantes del sistema general de transporte posean por lo general sus propios servicios de mantenimiento mecánico, que los particulares realizan en talleres real o simuladamente extraños a sus empresas de transporte, cuando no corresponden a sus servicios viales o de tracción eléctrica, o de talleres generales, que como los de Aerolíneas efectúan el trabajo de sus concurrentes particulares, todo ello sin mencionar que en las empresas estatales las leyes y convenios laborales son estrictamente observados. (GÜIRALDES, Libro Blanco, O.C.).

Y no es finalmente menos cierto que el sistema general de transporte, casi exclusivamente opera con grandes unidades de doble capacidad y tripulación lo que en principio asimismo justifica la duplicación del personal de conducción, que para compararse equitativamente, debe referirse al personal necesario por plaza o asiento y no por vehículo.

El exceso de personal resultante de la gestión irregular que estos servicios han sufrido por razones cuya exhumación no viene al caso,

podrá ser absorbido en poco tiempo mediante una buena administración, al reorganizarse e integrarse los servicios. Más aún, este proceso permitirá con el tiempo la absorción y transferencia del personal ferroviario que realmente resulte excedente.

64. — La confusión a este respecto, resulta particularmente riesgosa ante el carácter irreversible de las decisiones, y ante la declinación que universalmente se observa en los servicios de autotransporte colectivo de pasajeros, afectados por el creciente empleo del automóvil particular, que está dejando distritos enteros sin servicio ¹.

Quienes hablan de "privatización", en realidad sólo pretenden la de un sector de los servicios "estatales" dejando al "Estado" las restantes secciones del sistema general de transporte, y al precio vil de transferir el déficit accidental y superable de un sector, por el déficit irremisible del conjunto.

Si se postulara la "privatización" del sistema, cabría abrir el debate teórico-político sobre gestión estatal o privada del sistema, pero ello está fuera de la cuestión aquí, ya que sólo se pretende el desmembramiento de ciertas secciones del mismo. Su particularización.

La cuestión se limita y circunscribe en consecuencia a justificar esta desintegración parcial del sistema, y éste es un problema concreto de carácter técnico y económico, ajeno a todo planteamiento doctrinario ni ético-político.

Corresponde en consecuencia examinar:

- 1 — Si el déficit es real e irremisible, o resultado de irregularidades pasadas.
- 2 — Si exclusivamente es imputable a los ómnibus, y con su desintegración mejorará el resto del sistema y atenuará su déficit.
- 3 — Si las comparaciones con los servicios particulares son serias, equitativas y homogéneas.
- 4 — Si las ventajas atribuidas a la gestión privada, no pueden orgánicamente incorporarse por vía de sub-contratación u otras fórmulas.
- 5 — Si los problemas emergentes no comportaran males irreparablemente mayores.

Lamentablemente, ya no podemos extendernos...

¹ O.E.E.C., *Traffic engineering and control in the USA*, O. C., pág. 11.
— JENKINS, *The Ministry of Transport and Civil Aviation*, O. C., pág. 1.

CONCLUSIONES

Ante la magnitud del problema, que exige la dimensión del ensayo y el libro, forzosamente hemos debido limitar esta exposición a los tópicos que consideramos más urgentes y actuales.

Podemos concretar en conclusión, para su discusión y examen, las observaciones que subsiguen:

I — No obstante constituir uno de los más grandes problemas nacionales, el sector transporte se encuentra entre los menos comprendidos y estudiados; ha sido objeto de insuficiente atención gubernativa, errores e incoherente conducción, contraria a las necesidades y conveniencias nacionales, así como de graves errores y confusiones conceptuales, que resulta imperativo rectificar y esclarecer, si seriamente se pretende evitar su progresiva agravación. No se ha integrado el problema del transporte, como un sector indivisible dentro del proceso social-económico, ni ponderado como instrumento determinante de regulación y promoción del mismo, y de redistribución regional y social de renta y riqueza. Se ha invertido el signo del problema, al presentar artificialmente como crisis de transporte una crisis de tráfico, y es indispensable provocar la revisión y discusión de sus fundamentales planteamientos. *Más que un problema insoluble, es un problema mal planteado.*

II — El problema fundamental de nuestro sistema general de transporte, que no debe confundirse con las empresas particulares y locales, no está en su déficit financiero, sino en la progresiva erosión de su tráfico, consecuencia de la falta de coordinación, y del desequilibrado desarrollo, disociado de nuestra estructura económica, que ha provocado una verdadera inflación de medios de transporte. La única solución integral y efectiva, radica en la recuperación y desarrollo de su tráfico, para lo que se dispone de fuertes márgenes de capacidad desutilizada. Si este problema recibe satisfactoria solución, la tendrán los restantes por causalidad, decrecerán los costos, mejorará el servicio, levantará la moral de sus agentes, satisfará las necesidades públicas, sustituirá gastos, importaciones e inversiones. Si no se contiene la evasión y se asegura el tráfico, todas las mejoras y economías resultarán neutralizadas por la creciente declinación de los ingresos, y vano será todo. *Más que un déficit financiero, padecemos un déficit de tráfico.*

III — Este desequilibrio se ha visto agravado por la imposición de irracionales aumentos de tarifa, arbitraria y unilateralmente dispuestos al margen del nivel concurrencial, sobre una organización financiera y contable inactual y defectuosa, que artificialmente tiende a

encarecer los medios y estructuras naturalmente más convenientes y económicas para la movilización de bienes y personas, y para la sustitución de combustibles, importaciones, gastos e inversiones, provocando por el contrario su innecesaria duplicación y redundancia. Las tarifas del sistema general de transporte, no pueden fijarse en modo alguno por arriba de la competencia, y deben por el contrario entre sus objetivos sociales, regular y contener el encarecimiento general de fletes y pasajes, en lugar de contribuir a acentuarlo, en perjuicio del interés general y la economía popular. *No son las tarifas sino el tráfico lo que debe aumentarse.*

IV — Las tarifas deben fundamentalmente proyectarse, cualesquiera sean los costos del sistema, para asegurar el desarrollo del tráfico y favorecer el óptimo y racional aprovechamiento del servicio. Los mayores costos por insuficiente densidad, distancia virtual por mayor esfuerzo de tracción u otros factores locales de agravación, no deben pesar sobre todo el territorio nacional a través de la tarifa unificada del sistema, y así como las reducciones para menores, obreros, periodistas, escolares u otras, no resultantes de factores empresarios de concurrencia o de costo, sino de objetivos sociales o de la ley, deben absorberse y compensarse por el fisco, y no ser trasladadas a la tarificación. Los reajustes oficiales del cambio, combustibles, salarios y factores operativos, sólo deben trasladarse en la medida y oportunidad que ellos incidan sobre los medios alternativos, evitando agravar su impacto multiplicador e inflacionario. *No son los costos del sistema, sino los alternativos, los que condicionan y gobiernan la tarificación e integración del tráfico.* El valor comercial es determinante.

V — En el examen de las causas del déficit de nuestro sistema general de transporte, debe evitarse cuidadosamente la confusión de los factores estructural, operativo y contable. Frente a nuestro insuficiente desarrollo demográfico y económico, que sólo aporta un tercio del tráfico necesario para la extensión de nuestra red, extractiva y sin retorno, ella resulta necesaria y estructuralmente insuficiente, y mientras esta estructura no se modifique y la integración de su tráfico no se alcance, por fuerza se impone la integración fiscal de sus recursos y por vía de redistribución. El tráfico de pasajeros, que sin costos sustancialmente sustituíbles, constituye un subproducto, el uso común de las estaciones terminales y otros ingresos derivados del mejor aprovechamiento de las facilidades del sistema, deben asimismo concurrir a la integración de los recursos. No puede entre tanto racionalmente pretenderse que cada usuario del sistema pague por los dos que no lo usan. Los costos son en sus $4/5$ partes, constantes e independientes del volumen del tráfico y sólo con su desarrollo podrán reducirse: *más que reducir debemos dividir los costos.*

VI — Frente a la organización financiera adoptada para los medios alternativos de transporte; que aboliendo el monopolio y el peaje, ha independizado la provisión de la vía del ejercicio del transporte y su gestión particular y comercial del régimen de servicios públicos; disociando además la unificación territorial de costos y tarifas, e imposibilitando la aplicación de sobrepuestos diferenciales, en función de la capacidad contributiva de las distintas manifestaciones de la demanda de transporte; la concurrencia de la empresa ferroviaria, clásica, acumulando el transporte, servicio y peaje bajo tarifas unificadas, unilateralmente encarece sus precios por la desigual contabilización de sus costos integrales, y provoca su desequilibrio concurrencial y financiero. Este déficit es puramente contable y en lugar de trasladarse a las tarifas debe equipararse y compensarse, como lo preconiza la doctrina moderna, mediante la reorganización financiera del sistema, ya iniciada en la legislación comparada y ausente en la Argentina desde la caducidad de la ley 5315. Comencemos por reorganizar y uniformar la contabilización de todos nuestros costos de transporte, para conocer y equiparar su déficit real. *Más que a los costos contables del sistema debemos atender a los costos reales del transporte.*

VII — Nadie ignora a su vez, las irregulares condiciones en que actualmente se opera el sistema: atrasos de renovación y modernización, que indebidamente disminuyen y encarecen la eficiencia y calidad del servicio; atrasos en el mantenimiento de redes y parques que accidentalmente limitan su capacidad, rentabilidad y eficiencia; desintegración de los cuadros técnicos, por falta de reclutamiento y formación de personal calificado para la superintendencia y contralor; 70.000 puestos excedentes que innecesariamente gravan la explotación y multiplican sus problemas administrativos, disciplinarios y sociales. La incidencia de estos factores irregulares, que resultan de actos u omisiones del poder político, ajenos al control de la buena gestión empresarial y a la economía del transporte, no puede imputarse a los costos ni trasladarse a las tarifas e impone la responsabilidad fiscal mientras no quede corregida o superada. *No es razonable ni justo, que el usuario pague la falta de eficiencia provocada por el Fisco.*

VIII — La gestión directa de servicios de autotransporte público, no excluye la gestión delegada, y por el contrario constituye un elemento de integración y control, indispensable para la recuperación económica del sistema, la contracción de su déficit y el aseguramiento de su tráfico, que para evitar su ruptura y desviación, impone el control interno de sus servicios complementarios, terminales, alternativos y afluentes. Para la empresa privada responsable, comporta a su vez una garantía de estabilidad y ordenamiento, frente a la expansión especulativa y redundante; y para el usuario, el único recurso de control efectivo del poder concedente, para asegurar la continuidad y regularidad de los servicios. Sólo el Estado puede combinar el servi-

cio con el lucro, y al sustituir el resultado aislado de cada ruta, por el resultado conjunto del sistema, asegurar la prestación de servicios no retributivos de fomento, complemento o refuerzo; y el régimen de subcontracción, ya experimentado con éxito, ha permitido superar todas las dificultades que limitaban u obstruían la incorporación del auto-transporte al sistema, asociando la pequeña empresa privada y el conductor-propietario, sin provocar su desintegración. El resultado operativo de estos servicios *no debe ponderarse aisladamente sino por los recursos y economías que aportan y aseguran el sistema.*

IX — Para un país escaso de recursos financieros, con fuerte desequilibrio en su intercambio y déficit energético, racionalmente se impone una política de transporte, que a semejanza de la hidro-energía, concorra a la sustitución de combustibles, importaciones e inversiones, en lugar de agravarla con obras, servicios y mayores consumos redundantes. Bajo una superficial y aparente crisis de transporte, que injustificadamente pretende sustraer inversiones sustanciales en obras no esenciales y sustituibles, se confunde u oculta una grave crisis de tráfico que dificulta y encarece la operación del sistema. La capacidad básicamente instalada es tan grande, que holgadamente puede el país satisfacer y asegurar además del tráfico de pasajeros, todas las necesidades de la producción y distribución en las zonas vinculadas, y aun absorber todos los incrementos previsibles de las mismas, mediante obras, adquisiciones e inversiones de carácter complementario y marginal, cuando no por la simple superación de los atrasos. Su aprovechamiento, bonificado por su costo decreciente y mínimo consumo unitario de energía, divisas y consumos, concurre por su moderna capacidad de sustitución a suplir la duplicación de inversiones totales en facilidades alternativas, redundantes y sustituibles de transporte, liberando los créditos y recursos necesarios para el desarrollo de las zonas carentes de transporte, o la satisfacción de necesidades no sustituibles, y atenuando el déficit operativo del sistema. *No puede gobernarse el transporte al margen de la coyuntura económica del país.*

X — Finalmente, un problema de la complejidad y magnitud del transporte, que prácticamente condiciona todo el proceso social y económico de la Nación, y a su vez soporta la incidencia de múltiples factores de costos, inversiones, divisas, energía y consumos críticos, cuyo desequilibrio sólo puede evitarse mediante una múltiple y coordinada actividad, exige la adopción de una política coherente y su ejecución bajo una responsabilidad centralizada y exclusiva, que no puede como el presente asegurarse mediante la promiscua y contradictoria intervención de 20 ministerios, algunos de los cuales se atribuyen facultades sobre dos sectores esenciales, que gobiernan con criterio divergente: aero-transporte y vialidad. Otros regulan recursos de inversiones, facilidades crediticias y cambiarias, distribución de energía e impuestos, y hasta las industrias auxiliares del transporte, no

sólo sin acuerdo, sino sin consulta y hasta sin noticias del ministerio respectivo, que aunque legalmente responde de su regulación y conducción, observa a cada paso que la coordinación y manejo de los factores indirectos, reguladores y determinantes se encuentra fuera de su control. La ley de Ministerios, que urge reglamentar, ha venido a agravar este caos, y multiplicando los conflictos ha provocado la intriga, la corrupción y el peculado, restando seriedad y eficacia a la acción de gobierno. Urge dotar a la Secretaría del Transporte de las facultades y recursos indispensables para asegurar su cierto y oportuno ejercicio en las materias de su exclusiva competencia, y la debida intervención en las que afectando factores fundamentales de transporte, se encuentran a cargo de otros departamentos. Así no puede gobernarse...

Esta larga exposición debía tener un fin. Ocioso sería exhortar a los ingenieros argentinos, que casi a lo largo de un siglo han acreditado con creces su patriótica vocación por los problemas del interés general, e invariablemente se han anticipado a su estudio, ofreciendo soluciones alternativas y fundadas al requerimiento realizador del estadista, no obstante la habitual indiferencia de nuestra política por los problemas técnicos, a ocupar su lugar en las soluciones del transporte, en cuya vanguardia se han encontrado siempre.

Si de estas inquietudes, que han procurado ampliar y diversificar el enfoque y panorama del problema, surge la discusión y logran despertar conciencia pública sobre la importancia y gravedad, en procura de soluciones racionales y actuales, su objeto habrá quedado con creces satisfecho, y colmada la gratitud del que expone por la generosa hospitalidad y atención de los ingenieros.

Mientras tanto, el problema del transporte comporta uno de los más grandes desafíos a la capacidad de todos los argentinos.

*De los males que sufrimos
Hablan mucho los puebleros
Pero hacen como los teros
Para esconder sus niditos:
En un lao pegan los gritos
Y en otro tienen los güevos.*

*Y se hacen los que no aciertan
A dar con la coyuntura
Mientras el gaucho lo apura
Con rigor de Autoridá
Ellos a la enfermedadá
Le están errando la cura.*

DIE VERKEHRSKRISE

Z u s a m m e n f a s s u n g

Das Problem des Verkehrswesens in Argentinien ist falsch gestellt: seine Zeichen sind umgekehrt worden. Die Kapazität der im Lande vorhandenen Verkehrsmittel sind für den nationalwirtschaftlichen Bedarf mehr als ausreichend. Die einzige wirtschaftliche Lösung ist ihre bessere Ausnützung und dafür sind nur progressive Teilinvestitionen nötig. Man muss unnötige Verdoppelungen von Ausgaben, Einfuhr und Investitionen vermeiden und diese Mittel für defizitäre Sektoren und unterentwickelte Zonen reservieren, da keine alternativen Mittel vorhanden sind. Das Verkehrswesen muss der wirtschaftlichen und sozialen Konjunktur und Struktur des Landes angepasst werden, muss der Entwicklung dienen, die nötigen Güter liefern und den Reichtum und das Einkommen verteilen und ausgleichen. Die entsprechenden Steuer — und Tarifverordnungen müssen diese Zwecke unterstützen. Eine vollständige Überprüfung und Neugestaltung des Problems sind dringend nötig, da die Oberflächlichkeit und Zusammenhanglosigkeit der Kriterien, welche ohne statistischen Rückhalt formuliert werden, allgemein bekannt sind.

LA CRISE DU TRANSPORT

R é s u m é

Le problème du transport en Argentine est mal posé: le signe en a été inversé. La capacité des moyens de transport installés dans le pays excède de beaucoup les nécessités de l'économie nationale. Sa meilleure utilisation est l'unique solution économique, qui ne demande que des investissements progressifs et partiels. Il faut éviter la duplication innécessaire des dépenses, des importations et des investissements, recours qui doivent être réservés pour les secteurs déficitaires et les zones sous-développées dû à l'absence de moyens alternatifs. Le transport doit être intégré et adapté à la structure et la conjoncture sociale et économique du pays, il doit servir son développement, pourvoir aux besoins, redistribuer et niveler la richesse et les revenus. Son régime contributif et tarifaire doit aider ces buts. Une révision et un retracement intégral et scientifique du problème est une nécessité urgente, étant donné que les critères formulés sans appui statistique sont d'une superficialité et incohérence notoires.

THE CRISIS OF TRANSPORTATION

S u m m a r y

The transportation problem in Argentina is erroneously set: its signs have been inverted. The transportation capacity existing in the country is more than sufficient for the needs of the national economy. The only economic solution is its better utilization and requires only progressive and partial investments. One must avoid unnecessary duplications of expenses, imports and investment, which should be reserved for sectors showing a deficit and underdeveloped areas for lack of alternative means. The transportation system should be integrated and adequated to the country's social and economic structure; it must serve its development, supply the needs, redistribute and level wealth and income. Its contributive regulations and tariffs should assist these aims. There is an urgent necessity for a complete reconsideration and an integral and scientific reset of the problem, as everybody is aware of the superficiality and incoherence of criterio formulated without statistical support.

LA CRISI DEL TRASPORTO**R i a s s u n t o**

Il problema del trasporto nella Repubblica Argentina sta impostato erroneamente: il suo segno s'incontra invertito. La capacità di trasporto impiantata nel paese eccede notevolmente le reali necessità dell'economia nazionale. La sua migliore utilizzazione costituisce l'unica soluzione economica poichè richiede soltanto investimenti progressivi e parziali. Deve evitarsi la non indispensabile duplicazione di spese, importazioni e investimenti, le cui risorse si devono altresì riservare a beneficio di settori deficienti e zone attrassate per mancanza di mezzi avvicendati. Il trasporto deve integrarsi e adeguarsi alla struttura e congiuntura sociale ed economica del paese, servire il suo sviluppo, supplire le necessità, ridistribuendo e livellando la ricchezza e il reddito. Il suo sistema contributivo e tariffario deve appoggiare queste finalità. È necessario un riesame integrale e scientifico del problema, essendo di pubblica ragione la superficialità e incoerenza dei criteri formulati, carenti d'ogni appoggio statistico.