

**PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO
DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES SOBRE TRANSPORTE (PIUBAT)**

**EL SUBTE DE BUENOS AIRES ANTE EL FIN DE LA
CONCESIÓN Y LOS ACUERDOS DE OPERACIÓN.
BALANCE DE RESULTADOS Y ALTERNATIVAS DE GESTIÓN.
5to. Taller Participativo PIUBAT**

Miércoles 20 de Septiembre de 2017 – Centro Cultural Paco Urondo – Facultad de Filosofía y Letras UBA - 25 de Mayo 201 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 16 a 20 hs.

Objetivos:

- Generar un espacio de diálogo en la búsqueda de puntos comunes, matices y diferencias para el debate de un problema relevante de la agenda pública.
- Debatir proyectos y perspectivas en torno a las alternativas de gestión del Subterráneo de Buenos Aires.
- Elaborar un documento base de divulgación a partir de la identificación de aspectos críticos, alternativas y propuestas generados en el taller

Presentación

- El taller da continuidad a una modalidad de debate participativo que cuenta ya con varios antecedentes: el atelier sobre la Autopista Ribereña, organizado en septiembre de 2014 por el Programa Transporte y Territorio; y la serie de talleres que se realizaron en el marco del PIUBAT durante 2016 y 2017 sobre "Ferrocarriles de Carga", "Nuevas Tecnologías y Servicios de Transporte", "Subsidios al Transporte" y "Política Aero comercial en Argentina".
- El subte cumple un rol relevante en el sistema de transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires, aunque su tendido se restringe a la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Moviliza 1.230.000 pasajeros por día, y circula por zonas conflictivas de la ciudad, como el micro y macrocentro y los principales corredores residenciales y comerciales. La articulación modal del subte contribuye a su integración en el sistema metropolitano, compuesto por ferrocarriles en superficie y líneas de colectivos urbanos y suburbanos, incluyendo su enlace con varios corredores del Metrobús. Pero también articula con terminales de *combis* y *chárter*s, legales e ilegales, con el uso del auto particular, terminales porteñas de Ecobici y biciesendas.
- El 31 de diciembre de 2017 finaliza el Acuerdo de Operación y Mantenimiento del Subterráneo de Buenos Aires que había sido firmado por representantes de Subterráneos de Buenos Aires (SBASE) y la empresa concesionaria Metrovías S.A. en 2013, prorrogado y modificado en 2016. Dicho acuerdo se gestó en el marco de la declaración de emergencia del subterráneo establecida mediante la Ley 4472/2012, según la cual la CABA asume el servicio público del subte, y contrata de manera directa a la empresa Metrovías para la operación transitoria del servicio.

- Estas acciones tienen como antecedentes los procesos de privatización y concesiones de empresas y servicios de transporte llevados a cabo durante la década de 1990. En virtud de ello, Metrovías viene operando el servicio de transporte en Subterráneos y Premetro desde el año 1994.
- La presente coyuntura se produce en un momento de particular importancia en tanto oportunidad para el debate de las modalidades de gestión del subterráneo. En este sentido, desde el PIUBAT se propone la conveniencia de “no naturalizar” la gestión privada. En efecto, lo permanente es la prestación del servicio, su carácter de servicio público y la responsabilidad estatal en la conducción del proceso, en tanto que las variantes de gestión pueden ser discutidas y repensadas en función de las cambiantes condiciones de contexto.
- Al mismo tiempo, se considera positivamente la oportunidad para evaluar el funcionamiento del sistema durante el lapso de gestión privada, observando y revisando la calidad de los servicios, los horarios de funcionamiento, los planes de inversión y expansión, los proyectos para el futuro y los principales desafíos.
- En cuanto a los trabajadores del subte, estos han mostrado un protagonismo muy activo, tanto en lo relativo a reivindicaciones gremiales, como en la evaluación de las condiciones de funcionamiento del servicio, constituyéndose en actores fundamentales de la operación del servicio y de su proyección futura.
- La ley 4472/2012 plantea la finalización de la situación excepcional expresada en la emergencia declarada y la continuación del servicio, optando entre la gestión a cargo del ejecutivo a través de SBASE, o de otra sociedad, y la gestión a cargo de un concesionario seleccionado mediante licitación o concurso público nacional e internacional. De forma que, aun cuando se prorrogue su vigencia, la opción está planteada en estos términos. La posibilidad de constitución de una sociedad mixta público privada no aparece enunciada, pero tampoco está explícitamente descartada.
- Se han presentado en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires seis proyectos de distintos bloques legislativos en torno a la cuestión de las modalidades de gestión del servicio de subterráneos. El bloque oficialista propone una nueva concesión de la operación y el mantenimiento del servicio por parte de un operador seleccionado mediante licitación o concurso público nacional e internacional. Otros proyectos legislativos promueven, en cambio, la estatización del servicio con operación a cargo de una empresa estatal y con variantes en torno a la participación de trabajadores y usuarios en dicha empresa.
- A posteriori de este taller, el 25 de Octubre del corriente año, se giró al recinto de la Legislatura porteña el proyecto oficialista de ley para la re concesión del servicio de subte por 12 años con una prórroga por otros tres años a opción de SBASE que, en principio sería tratado en sesión ordinaria el 2 de noviembre. El proyecto incluye la prórroga del actual Acuerdo de Operación y Mantenimiento con Metrovías S.A. hasta el 31 de diciembre de 2018.

Preguntas orientadoras

- ¿Cuál ha sido la trayectoria de la concesión del subte desde 1994 hasta el presente? ¿Cómo se vincula el acuerdo de operación y mantenimiento con esa concesión? ¿Se previeron mecanismos para una transición entre el fin de estos acuerdos y la implementación de nuevas modalidades de gestión?
- ¿Qué evaluación se hace de la gestión privada del servicio de subterráneos? ¿Cuáles han sido las mejoras? ¿Cuáles son los principales problemas y deficiencias? ¿Cómo se ha vinculado esta gestión privada con las responsabilidades estatales generales sobre el servicio?
- ¿Qué alternativas se presentan para la prestación del servicio? ¿Qué oportunidades se abren para afrontar los desafíos? ¿En qué se fundamentan las propuestas diferenciadas de los bloques legislativos? ¿Cómo contemplan el abordaje de las deficiencias y de los problemas identificados? ¿Se prevé incorporar la participación de usuarios y trabajadores? Que el servicio sea prestado por el Estado o por una empresa privada, ¿implica, en sí mismo, algún cambio para el usuario?
- ¿Qué experiencias internacionales pueden aportar ejemplos para una mejor comprensión de la situación y para el planteo y fundamentación de alternativas?

Modalidad:

El taller se desarrolló en diferentes momentos de trabajo:

1. Presentación del dispositivo y de los objetivos.
2. Exposición en el formato mesa redonda. El objetivo de las presentaciones es aportar temas y perspectivas para el debate. No se buscaron exposiciones cerradas ni soluciones, sino identificar las cuestiones relevantes, brindar elementos para la discusión, generar nuevas ideas.
3. Trabajo en taller con participación abierta a todos los asistentes a la actividad, organizados en grupos, coordinados por un relator, que registró las ideas, aportes, consensos y disensos.
4. Puesta en común y presentación de las bases para elaborar un documento integral que posteriormente se difundirá entre los asistentes, organizaciones relacionadas, decisores políticos, etcétera.

Expositores en la mesa redonda

1. Julio Rearte (PIUBAT)
2. Roberto Pianelli (Metrodelegados)
3. Gabriel Fuks (Legislador de la CABA)
4. Hernán Sraer (Asesor de Transporte Legislatura de la CABA)

Cabe señalar que fueron invitados funcionarios de Subterráneos de Buenos Aires S.E., legisladores del bloque Vamos Juntos, de la CABA y funcionarios del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte de la CABA, sin embargo todos ellos, se excusaron de asistir, argumentando distintas razones.

La moderación estuvo a cargo de Verónica Ocvirk, periodista de Página12 y Le Monde Diplomatique.

Las cuatro presentaciones proporcionaron elementos para una discusión amplia entre todos los asistentes, bajo la modalidad de taller, cuyos puntos en común más relevantes se recogen en este documento. La versión audiovisual completa de las presentaciones está disponible en la Mediateca de la Facultad de Filosofía y Letras (www.mediateca.filo.uba.ar/content/geografí-0).

Los archivos power point respectivos y otros documentos complementarios que detallamos a continuación se encuentran disponibles en la página web del PIUBAT (<http://cyt.rec.uba.ar/piubat/Paginas/Actividades.aspx>)

- Convocatoria al Taller;
- Presentación en formato power point de Julio Rearte;
- Documentos adicionales proporcionados por Beto Pianelli.

Puntos centrales del debate

1. Precisiones sobre la situación contractual

Reconstruir la situación contractual actual es, en sí misma, una tarea emergente, y a la vez dificultosa. Se evidencia un nivel de complejidad significativo, y también la necesidad de sentar bases sobre las cuales preparar el tratamiento legislativo. Las condiciones contractuales del servicio de subterráneos fueron desarrolladas principalmente por los expositores, por lo cual se ofrece una síntesis de acuerdo con la periodización propuesta por Rearte que distingue tres etapas:

I. La primera se extiende entre 1994 y 2002 y es la etapa inicial de concesión del servicio al operador privado, la empresa Metrovías, junto con el servicio de la línea Urquiza de ferrocarriles suburbanos de superficie. La concesión es, en su inicio, por 20 años, con recepción de subsidio durante los primeros cinco (por la línea Urquiza), y pago de canon los 15 restantes. Hay inversiones en obras a cargo del Estado Nacional y algunas optativas a cargo del concesionario. En este período se registran algunas flexibilizaciones al contrato original sin alterarlo.

II. En 2002 se inicia una nueva etapa con la Ley Nacional de Emergencia Pública (Ley 25561) en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, que modifica todos los contratos de concesiones, inclusive el del Subte y Premetro, reformulando el programa de obras y suspendiendo las inversiones a cargo del Estado y de los concesionarios, congelando los incrementos de tarifas, e incorporando nuevas compensaciones a los mayores costos. El subte comienza a recibir nuevos subsidios.

III. En 2012 se inicia el tercer período, con la transferencia del subte a la CABA y con la sanción de la Ley 4472 de Regulación y Reestructuración del Subte. En ese marco se sanciona en 2013 el Acuerdo de Operación y Mantenimiento del Subterráneo de Buenos Aires, firmado entre Subterráneos de Buenos Aires (SBASE) y la empresa Metrovías, acompañado por la escisión del Contrato de Concesión original que separa el servicio de la línea ferroviaria Urquiza el cual permanece en la órbita nacional.

La emergencia del servicio decretada por la ley 4472 y el Acuerdo de Operación y Mantenimiento del Subterráneo, con sus modificaciones, vencen el 31 de Diciembre de 2017. De algún modo la periodización del marco normativo del servicio de Subterráneos da cuenta de los vaivenes de la historia político-económica del país y de las dificultades para armar marcos institucionales de largo plazo (Sraer).

De la precisión sobre esta historia regulatoria reciente surgen dos hilos conductores útiles para guiar una discusión sobre las alternativas para la prestación del servicio de Subterráneos, tras el vencimiento previsto el 31 de diciembre de 2017:

- Sobre la subvención del servicio: en la primera etapa, durante el año 1995, el subsidio fue de \$17,38 millones con 187 millones de pasajeros transportados y una tarifa de \$0,45, y en la tercera fue, para el año 2016, de \$2.670 millones con 304 millones de pasajeros transportados y una tarifa de \$4,50 durante los primeros siete meses del año y \$ 7,50 para el resto. En la primera se incluye la gestión de obras a cargo del operador; en la tercera, no
- Sobre la calidad del servicio: en la primera etapa el contrato dispone un Índice Global de Calidad que combina 5 indicadores y se vincula con la tarifa; y en la tercera etapa desaparece. Los reclamos se registran pero sin vinculación con otros aspectos del servicio.

En el transcurso del taller se registraron coincidencias sobre las deficiencias que mostró el sistema a lo largo del proceso, atinentes a la calidad del servicio, la escasa confiabilidad en materia de seguridad, la falta de implementación activa de planes de expansión de la red, la no disponibilidad de informaciones precisas sobre el sistema, entre otros.

2. Los proyectos de estatización del servicio

En las presentaciones de los expositores y en el debate posterior se expusieron las fundamentaciones y características de los proyectos ingresados en la Legislatura de la CABA con respecto al subte. El proyecto del bloque oficialista propone la concesión por un plazo de 12 años, extensible a 3 más, del denominado servicio Subte. Los otros proyectos presentados por distintos bloques tienen en común la propuesta de una operación estatal del servicio, aunque varían en los alcances y en las características propuestas para conformación futuras de la empresa estatal, a cuyo cargo estaría la operación del servicio (ver punto 3).

Algunos aspectos centrales en torno al debate de estos proyectos fueron señalados tanto en las exposiciones (Fuks, Sraer) como en el debate protagonizado por diversos oradores. Entre ellos destacan las dificultades para conformar, en la Legislatura, un

ámbito fluido de discusión, considerando la relevancia del tema. Se señaló también que está sujeta a interpretación la definición del número de votos necesarios para decidir el futuro del subte. Se remarcaron las presiones de empresas privadas en torno a la continuidad del sistema de concesión a operadores privados. Por último se señaló que varias de las empresas que habrían manifestado su interés en participar en la licitación nacional e internacional para la concesión son empresas estatales en sus países de origen. Este carácter estatal de la enorme mayoría de las empresas que tienen a su cargo la operación de subtes en diferentes partes del mundo fue enfatizado como una suerte de contrasentido, ya en las exposiciones iniciales (Pianelli).

La participación de operadores públicos, sea a través de empresas extranjeras o de SBASE, aporta un eje clave y transversal para evitar una discusión polarizada y genérica sobre "estatización" o "privatización".

3. La reformulación de la empresa SBASE

Hubo amplia coincidencia en las presentaciones del panel y en el debate sobre la necesidad de definir cómo sería la empresa estatal que estaría a cargo de la prestación del servicio. En todos los casos, la coincidencia se extendió a la evaluación negativa de la actual gestión de SBASE y a la necesidad de una amplia reformulación. Se refiere a la transformación desde el diseño actual a una nueva empresa en condiciones de asumir cabalmente las responsabilidades derivadas de la hipotética operación estatal. En las exposiciones se señaló que el actual presupuesto para el subte es el más bajo de la historia (Pianelli) y que el funcionamiento general del sistema está dando cuenta del fracaso de SBASE.

Las propuestas presentadas en la Legislatura reformulan la composición de los órganos de conducción de SBASE, dando un lugar destacado a los trabajadores y representantes de los usuarios, lo que marcaría una diferencia notable con respecto de la situación actual. En uno de los proyectos incluso se propone el control de la empresa por parte de trabajadores y usuarios.

En el taller se incorporó a la reflexión sobre SBASE su vinculación con la ley nacional que crea la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, y separa la infraestructura y la operación del servicio ferroviario, característica de la concesión integral de los años '90. Se sugirió, asimismo, explorar nuevas fuentes de financiamiento para el sistema incluyendo, por ejemplo, la posibilidad de derivar ingresos de los estacionamientos medidos hacia el subte tal como está previsto en el futuro nuevo Sistema de Estacionamiento Regulado de la Ciudad Autónoma, aún no implementado.

4. Una mirada integral sobre el sistema de transporte

Una constante en las exposiciones y en el posterior trabajo en taller fue la afirmación de la necesidad de tener una mirada integrada sobre el sistema de transporte. Esto

requiere pensar cómo se vincula el subte con los ferrocarriles, los colectivos, los metrobuses, la red de ciclovías, las áreas peatonales, los sistemas de *combis*, y el automóvil particular.

Se rescató la potencialidad que, al respecto, tendría la gestión del sistema de transporte por parte de una empresa estatal.

Asimismo se destacó la importancia de vincular la implementación de planes y proyectos existentes, como aquel para la expansión de la red de subtes (Ley 670/2001 de la Legislatura, Plan Estratégico y Técnico para la Expansión de la Red de Subterráneos); o el proyecto de la Red de Expresos Regionales (RER), impulsado por el gobierno actual. La implementación del RER tiene directa repercusión sobre la *performance* técnica y económica del servicio de subterráneo, cuyo marco regulatorio hay que definir.

El requerimiento de una visión integrada sobre el sistema de transporte se hizo extensivo al propio servicio de subte. En este sentido se planteó la diferencia entre considerar un "subte de la ciudad" o un "subte metropolitano" (o con funcionalidad metropolitana), que contemple la articulación metropolitana además de aquella entre barrios de la CABA. La dimensión metropolitana también surgió en las discusiones en torno a una autoridad de transporte en esa escala.

En el taller se rescataron algunas experiencias de décadas pasadas que concretaron la articulación subte-ferrocarril (hasta fin de la década del 70, cuando la gestión del subte era nacional) y subte-colectivo (en los 80, conectando Plaza Italia con la Ciudad Universitaria), que aunque puntuales y no sostenidas en el tiempo, encarnan antecedentes que dan cuenta de las múltiples acciones posibles para una mejor integración del sistema de transporte.

5. La necesidad de información

La necesidad de información confiable, sistemática y relevante apareció tanto en las presentaciones como en el trabajo en taller. Se repasaron informaciones disponibles y las que están accesibles, en un juego en el que, a la vez que se provee de mucha información no está garantizado el acceso a información clave.

Algunos de los aspectos en los que se requiere de mayor y mejor información son los relacionados con la demanda, los presupuestos generales y de obras, los costos, las ganancias de las empresas operadoras, la calidad del servicio, y la accesibilidad para personas con movilidad reducida para garantizar la entrada y la salida de la red.

Una cuestión relevante que surgió en el taller es el paso de la información general a la construcción de indicadores. En particular se señaló la importancia de identificar cuáles podrían ser indicadores significativos para la gestión futura del subte y cómo incorporar dichos indicadores a las normativas y contratos que regulen la gestión del servicio.

6. Desafíos y oportunidades

Finalmente, en el taller se recuperaron algunos de los principales desafíos y oportunidades para el futuro del subterráneo de Buenos Aires.

a) Se señaló la existencia de algunos elementos de contexto y condiciones institucionales, con los que no se contaba al inicio del proceso de concesiones de la década de 1990 (Rearte). Entre ellos fueron destacados el cambio de estatus político derivado de la transformación de Buenos Aires en Ciudad Autónoma organizada como una democracia participativa,, la sanción del Plan Urbano Ambiental como marco para distintas actividades y los planes de expansión del Subterráneo de la Ley 670/2001 y el Plan Estratégico y Técnico para la Expansión de la Red de Subterráneos (PETERS)/2016. Tres hitos que son referencia ineludible a la hora de pensar en un proyecto integral a futuro para el subte.

b) El segundo desafío remite a la búsqueda de ámbitos de discusión efectiva para debatir proyectos para el subte. En este sentido se propuso articular proyectos en la Legislatura y realizar los esfuerzos políticos para alcanzar acuerdos de largo plazo, que es el marco temporal en el que se pueden hacer efectivas las ventajas de nuevos modelos de gestión.

c) Un tercer desafío adicional es la utilización práctica del cúmulo de investigaciones y de información disponible sobre el servicio de subterráneos, traducido en condiciones contractuales y compromisos de gestión con vistas a una efectiva mejora del servicio. Esta utilización práctica requiere la recuperación y el análisis de una rica experiencia potencialmente disponible a lo largo de los 24 años de gestión a cargo de una empresa privada y de diversos organismos públicos de planificación y control de diferentes jurisdicciones. Disponer de esta información será valioso para planificar la futura forma de gestión del Subte y el Premetro, sea esta estatal o privada.

Esperamos que el presente documento sea un pequeño aporte en este sentido, especialmente útil en vistas al tratamiento legislativo.

Instituciones de pertenencia de los participantes en los talleres

- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
- Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño - Universidad de Buenos Aires
- Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires
- Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires
- Facultad de Ingeniería - Universidad de Buenos Aires
- Universidad Nacional de San Martín
- Universidad Nacional de Tres de Febrero

- Personal de Subterráneos de Buenos Aires
- Asesores Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Taller Escuela Agencia de Periodismo
- Usuarios del Subterráneo

Este documento fue elaborado por Jorge Blanco, Andrea Gutiérrez, Susana Kralich, Verónica Ocvirk y Julio Rearte.