



FAPPU

FUNDACION PARA EL ANALISIS
DE POLITICAS PUBLICAS

Observatorio Presupuestario y Económico de la Ciudad de Buenos Aires (OPECBA)

Informe de Coyuntura Nº 19



Informe Nº 19
Diciembre 2011

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
1. ANÁLISIS DE DATOS ESTADÍSTICOS	5
2. DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS	11
3. INVERSIÓN	13
4. SUBSIDIOS	14
5. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO	16



FAPPU

FUNDACION PARA EL ANALISIS
DE POLITICAS PUBLICAS

Introducción

El conflicto por el valor de la tarifa del subterráneo de la ciudad de Buenos Aires a comienzos del 2012, se convirtió en un tema que ha excedido los límites de lo que es el ámbito de la política porteña, adquiriendo relevancia nacional.

La ciudad de Buenos Aires es habitada por 3 millones de personas, posee una densidad poblacional de 13.679,6 habitantes por kilómetro cuadrado¹ y diariamente ingresan a la misma otros 3 millones, lo que incluye además el ingreso de 2 millones de vehículos cada día.

Estos datos, sumados a la experiencia cotidiana de quienes tenemos que circular por las calles de esta ciudad, hacen del tema del transporte en general y hoy en particular del subterráneo, aspectos centrales de la política en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires.

El tema de subterráneo viene desde hace tiempo atravesado por la existencia de una demanda generalizada de una mayor extensión del mismo, a lo que se suma la falta de cumplimiento de las promesas electorales del actual gobierno de la ciudad, donde, de la “intención” de construir 10 km de red subterránea por año, luego de 4 años de gestión se lograron construir tan solo 5,49 kilómetros, quedando muy lejos de las expectativas generadas. Las justificaciones de este pobre rendimiento fueron varias, desde dificultades técnicas, hasta la falta de recursos financieros.

Mientras que por el contrario, la ciudad de Madrid agregó 20 km a su red de subterráneo en el último año a pesar de encontrarse en un contexto de crisis económica. Por otro lado, también podemos recordar que la actual línea A, el primer subterráneo metropolitano de Iberoamérica, construido en el año 1913, con los recursos técnicos de esa época se terminó en tan solo 26 meses.

El presente contexto está marcado por la reciente firma del traspaso del servicio de subte de Nación a la Ciudad de Buenos Aires. Por detrás de la discusión de los plazos, la cuestión importante pasaba en torno a quien aportaría los recursos para subsidiar la tarifa, si habría un ajuste de la misma y como se financiarán las inversiones futuras. El conflicto desatado a partir del violento aumento tarifario impuesto por el gobierno de la ciudad da cuenta de dichas cuestiones.

Finalmente, como resultado del traspaso de los subtes a jurisdicción metropolitana², el Estado Nacional asume el compromiso de aportar en concepto de subsidio 360 millones de pesos por el plazo de un año, lo que es equivalente a la mitad de lo aprobado en el Presupuesto 2012, así como también se compromete a terminar las obras de ampliación de la línea E hasta Retiro.

Las declaraciones del jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires donde afirmaba que “es de público conocimiento que la tarifa está congelada desde hace muchos años y ha habido altísimos índices de inflación en los últimos años”, así como las del ministro de economía porteño,

1. Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo. «Ciudad de Buenos Aires». Consultado el 5 de febrero de 2011.

2. El traspaso incluye al servicio de Subtes y Premetro, el Ferrocarril Urquiza quedará bajo la órbita de la Secretaría de Transporte de la Nación.

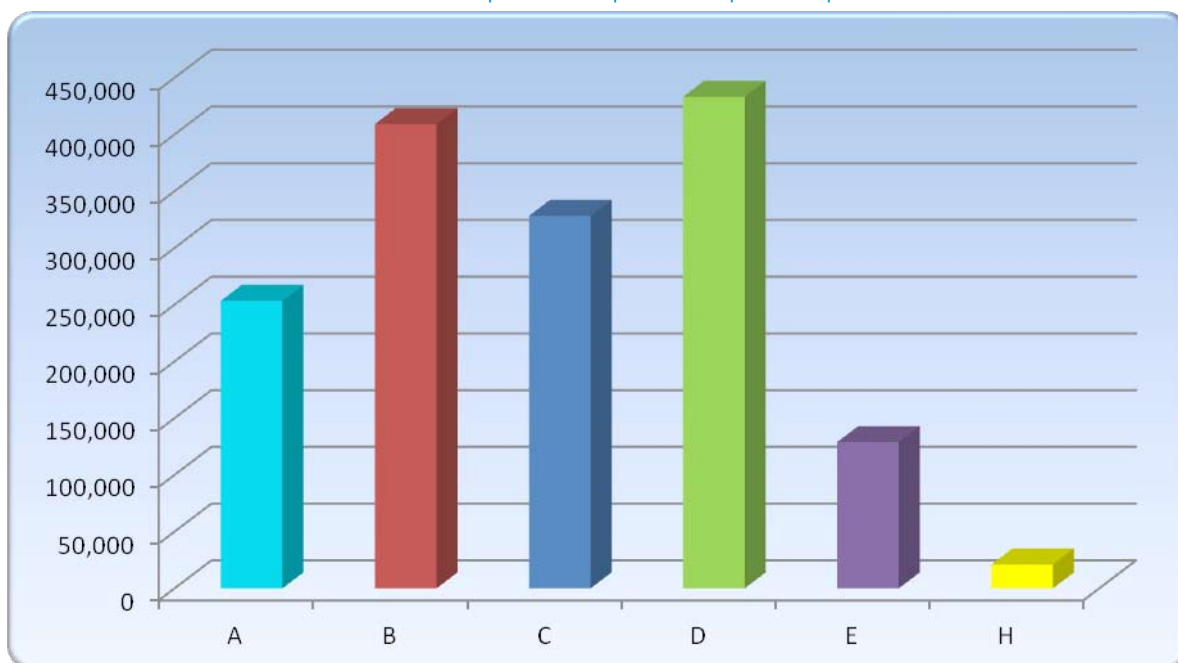
Néstor Grindetti donde afirmaba que habría “que evaluar cuáles son los cambios presupuestarios que vamos a enviar a la Legislatura para los subtes y de allí saldrá el cálculo de las tarifas”, se terminaron transformando en un aumento del 127% en el precio del boleto.

En el presente informe nos centraremos en analizar la gestión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en relación al subterráneo. En primer lugar, analizaremos las estadísticas del subterráneo de Buenos Aires comparándolo con las estadísticas del resto de los subterráneos del mundo, con el objetivo de contextualizar el estado de situación de nuestra red subterránea en relación a las experiencias que se desarrollan en esta materia en otras ciudades importantes. En una segunda instancia, nos centraremos en el tema de las inversiones realizadas, los subsidios y finalmente la evolución y ejecución de las partidas presupuestarias destinadas a la ampliación y mejoramiento de la red subterránea.

1. Análisis de datos estadísticos

Buenos Aires fue la ciudad número 13 en tener subterráneo en el mundo, la primera de Latinoamérica, el mundo hispanoparlante y el Hemisferio Sur. El Subte de la Ciudad de Buenos Aires está compuesto en la actualidad por 6 líneas y 78 estaciones, contabilizando una extensión total de red de 49,3 km (56,7 km si contabilizamos al pre-metro) por los cuales circulan alrededor 1.600.000 pasajeros por día³.

Gráfico N°1. Pasajeros transportados por día por línea



Fuente: Grupovía

3. <http://movilidad.buenosaires.gob.ar/nuevas-estaciones-de-subtes/>

Cuadro N°1. Extensión de la red subterránea.

N°	Ciudad	Extensión de la Red (km)
1	Shanghai	423,0
2	Londres	402,0
3	Nueva York	368,0
4	Pekín	337,0
5	Seúl	316,3
6	Tokio	304,5
7	Moscú	302,0
8	Madrid	286,3
9	Guangzhou	231,9
10	París	215,0
11	México D.F.	201,7
26	Santiago de Chile	102,4
37	San Pablo	74,3
52	Caracas	60,5
60	Buenos Aires	49,3

Fuente: Metrobits.org

La red de subterráneos de Buenos Aires ocupa el puesto número 60 en cuanto a extensión si consideramos las redes de todo el mundo, lo cual la ubica bastante lejos en términos absolutos de las redes más extensas. Si consideramos el plano latinoamericano, ocupa el puesto número 5 en extensión.

Cuadro N° 2. Extensión de la red por habitante – Comparación mundial

N°	Ciudad	Extensión por habitante mm
1	Estocolmo	83,9
2	Oslo	73,8
3	Munich	73,6
4	Hamburgo	57,2
5	Madrid	51,4
6	Praga	50,9
7	Valparaiso	50,6
8	Dubai	50,5
9	San Francisco	48,4
10	Rotterdam	47,0
121	Buenos Aires	3,9

Fuente: Metrobits.org

Si tomamos extensión de la red de subterráneos por habitante, Buenos Aires⁴ desciende al puesto número 121, con un valor menor del 10% respecto de las principales ciudades del mundo.

Cuadro N° 3. Extensión de la red por habitante – comparación latinoamericana

N°	Ciudad	Extensión por habitante mm
1	Valparaíso	50,6
2	Caracas	20,3
3	Santiago de Chile	17,9
4	Brasilia	11,7
5	Recife	10,9
6	México D.F.	10,6
7	Medellín	8,7
8	Puerto Alegre	8,6
9	Monterrey	8,5
10	Valencia	7,7
11	Santo Domingo	6,7
12	San Juan	6,4
13	Guadalajara	5,7
14	Belo Horizonte	5,0
15	San Pablo	3,9
16	Buenos Aires	3,9
17	Río de Janeiro	3,6
18	Maracaibo	3,1
19	Lima	1,2

Fuente: Metrobits.org

4. En estos datos se toman las aéreas metropolitanas de las ciudades, de modo que a la red de subte de Buenos Aires se la está dividiendo por 12 millones de habitantes.

Si consideramos la extensión por habitante a nivel latinoamericano, la red de Buenos Aires se encuentra entre las de menor extensión por persona con un valor de 3,9 mm. por habitante.

Cuadro N° 4. Cantidad de estaciones

N°	Ciudad	Estaciones
1	Nueva York	468
2	París	381
3	Seúl	293
4	Tokio	290
5	Madrid	282
6	Shanghai	279
7	Londres	270
8	Pekín	196
9	Berlín	195
10	Moscú	182
11	México D.F.	175
19	Santiago de Chile	108
30	Buenos Aires	78
35	San Pablo	67
53	Caracas	50

Fuente: Metrobits.org

En cuanto a cantidad de estaciones la red de Buenos Aires ocupa el puesto número 30 a nivel mundial. A nivel latinoamericano es la tercera red en cuanto a cantidad de estaciones, por detrás de la ciudad México y de Santiago de Chile, aunque por delante de otras redes importantes como la de San Pablo o Caracas.

Si consideramos la cantidad de pasajeros diarios transportados Buenos Aires ocupa es la cuarta a nivel latinoamericano.

Cuadro N°5. Cantidad de pasajeros

N°	Ciudad	Pasajeros Diario
1	México D.F.	3.880.000
2	San Pablo	1.930.000
3	Santiago de Chile	1.670.000
4	Buenos Aires	1.600.000
5	Caracas	1.250.000

Fuente: Metrobits.org

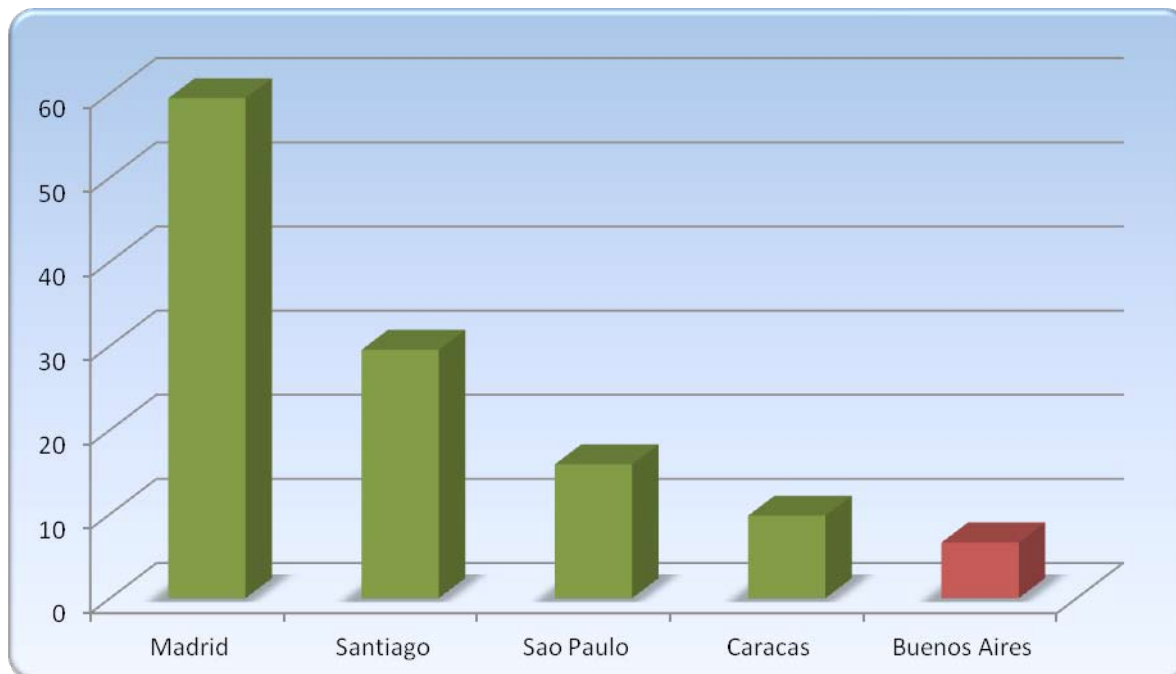
En síntesis, si ubicamos a la red subterránea de Buenos Aires hoy a nivel latinoamericano, la misma es la quinta en extensión total, aunque la número 16 en extensión por habitante, la tercera en cuanto a cantidad de estaciones y la cuarta en cuanto a cantidad de pasajeros diarios transportados.

Si recordamos que para 1944 Buenos Aires ya poseía cinco líneas de subtes en pleno funcionamiento y que fue la única ciudad de Latinoamérica en poseer red de subterráneos hasta el 5 Septiembre de 1969, cuando se inaugura el subte de la ciudad de México, llegamos a la conclusión de que durante las últimas décadas el tema del subterráneo no ha sido tomado más allá del discurso como una política de Estado en la ciudad de Buenos Aires.

Lejos de otras épocas, Buenos Aires ocupa hoy el puesto número 60 entre las ciudades del mundo en cuanto a extensión de la red subterránea, el número 30 en cuanto a cantidad de estaciones y el número 36 en cuanto a cantidad de pasajeros promedio transportados por día.

Si analizamos los datos correspondientes a las extensiones realizadas sobre la red subterráneos en los últimos años no vemos que la tendencia se haya estado revirtiendo. Tomando el ejemplo de las redes más importantes de Sudamérica y la de la ciudad de Madrid, vemos que la ciudad de Buenos Aires ha tenido siempre un nivel menos dinámico en cuanto a las extensiones de la red.

Gráfico N° 2. Extensiones realizadas en los últimos 5 años*



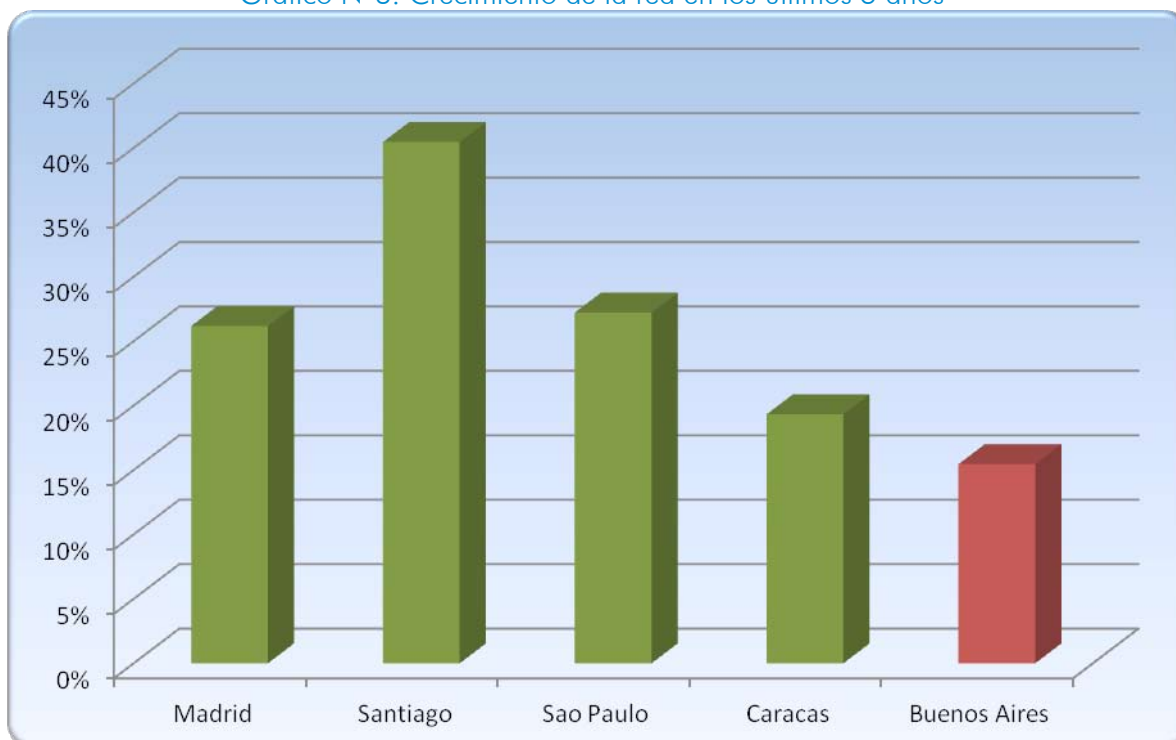
* Desde agosto del 2006 a la fecha.

Fuente: Metrobits.org

Al analizar las extensiones realizadas durante los últimos 5 años a las redes subterráneas de distintas ciudades se evidencia la ausencia de una política que tienda a cerrar la brecha que se generó en materia de transporte subterráneo. Si nos comparamos con ciudades importantes de Sudamérica, vemos que el crecimiento que se da en Buenos Aires es considerablemente inferior. Aparece importante introducir a la ciudad de Madrid en la comparación, para ver cómo, en el marco de un país que se encuentra en crisis económica, se logró construir durante los últimos 5 años 59,4 km de red, con lo cual se viene construyendo un promedio superior a los 10 km por año, muy lejos de los 6,6 km construidos por Buenos Aires en los últimos 5 años. No solo en ese caso, sino en todos los casos el crecimiento del producto bruto de nuestro país fue superior al del resto, pero las “tasas chinas” de crecimiento no lograron traducirse en políticas eficientes de ampliación de la infraestructura de transporte subterráneo de la ciudad de Buenos Aires.

Es especialmente ilustrativa la comparación con el historial del metro de Santiago de Chile. El mismo fue inaugurado el **15 de septiembre de 1975** y hoy, 36 años después, es la red más amplia de Sudamérica. La misma ha crecido un 15,9% durante los últimos 5 años agregando 29,5 km para llegar a los actuales 102,4 km. de extensión. Para comienzos de 1975 el sistema de transporte subterráneo de la ciudad de Buenos Aires consistía en una red de 5 líneas y 34 km de extensión. Similar extensión a la que tenía en **1969** cuando la **Ciudad de México** inaugura su propia red y se convierte hasta la fecha en el más extenso de **Latinoamérica** con una extensión de 201,7 km.

Gráfico N°3. Crecimiento de la red en los últimos 5 años*



* Desde agosto del 2006 a la fecha.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Metrobits.org

Los datos del crecimiento de las redes durante los últimos 5 años son claros, tenemos una red de subterráneos más pequeña y la expandimos a una velocidad menor que el resto todavía.

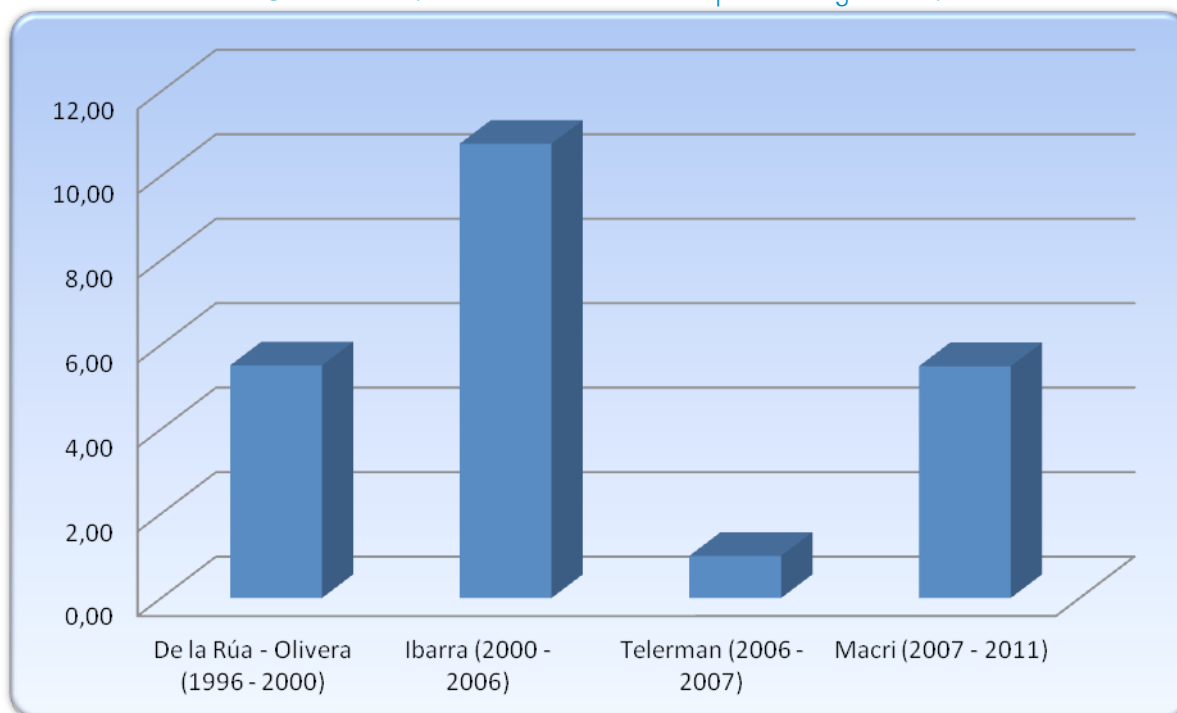
2. Desempeño de los gobiernos autónomos

Si analizamos los datos de kilómetros de red subterránea construidos desde que la ciudad obtuvo su autonomía en el año 1996 obtenemos un total de 22,76 km. Si a esto le sumamos los 2,3 km que el gobierno nacional está construyendo como extensión de la línea E, obtenemos un total de 25,06 km.

Lejos aun está de lo contemplado en la Ley N° 670 sancionada en el año 2001 y las modificaciones establecidas en la Ley N° 2710 del 2008, donde estableciendo la construcción y extensión de la línea H y la construcción de las líneas F, G e I, mas las extensiones en curso llevarían a la red subterránea de Buenos Aires a un total de 106,8 Km, más del doble de la actual⁵.

En los siguientes gráficos observamos lo construido por los distintos gobiernos desde que la ciudad obtiene su autonomía en el año 1996.

Gráfico N°4. Kilómetros construidos por cada gestión*.

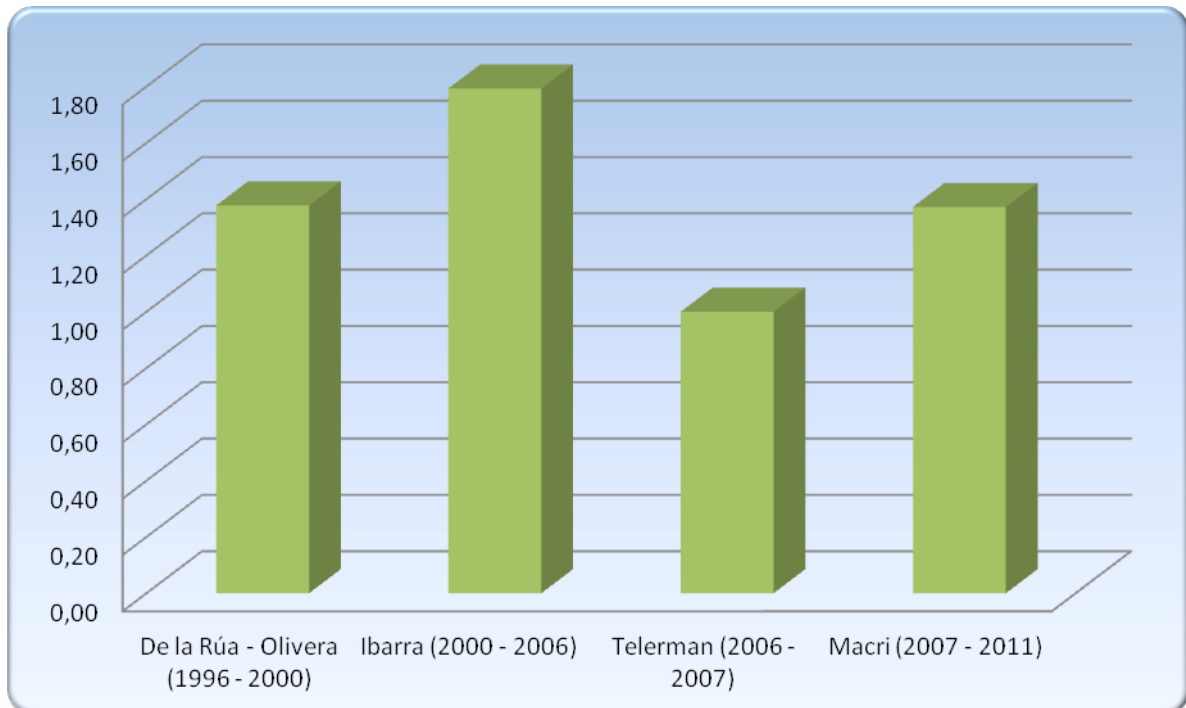


*se consideró licitación y adjudicación de la obra como regla para considerar que gobierno construyó cada tramo.

Fuente: Elaboración propia.

5. Datos SBASE.

Gráfico N°5. Kilómetros construidos por año en cada gestión.



Fuente: Elaboración propia.

La cuenta correspondientes a Mauricio Macri está compuesta por las cocheras de las líneas A y B y los tramos A0 (estación Nueva Pompeya, y túnel hasta Sáenz), A1 (estación Sáenz, cola de maniobras, cochera y túnel hasta Hospitales) y C2 desde la estación Corrientes hasta Plaza Francia de la línea H, lo cual arroja un total de 5,49 km. De este modo, hasta la fecha lo que la gestión del PRO mostró como logro fue la inauguración de 4 estaciones licitadas y adjudicadas por gobiernos anteriores. Recién en su segundo mandato podrá, si cumple con los plazos, inaugurar estaciones licitadas y adjudicadas por el mismo gobierno.

Como podemos observar, más allá de los discursos y promesas de campaña, la tendencia en lo que respecta a construcción kilómetros de subterráneo sigue siendo similar a la de los gobiernos anteriores.

3. Inversión

Una de las variables clave a tener en cuenta a la hora de realizar un análisis comprensivo de cualquier sistema de subterráneos es el nivel de inversiones realizadas debido a que se trata de un servicio muy capital e infraestructura intensivo. Sin embargo, la administración PRO se ha caracterizado por la falta de inversión, que se materializa en el incumplimiento sistemático de las promesas realizadas por Macri en su campaña de 2007. Dicha gestión se avizoraba como una fuerte impulsora de la extensión del Subte. Si bien el macrismo ganó las elecciones de 2007 incluyendo la promesa de construir de “diez kilómetros de subtes por año”, durante el año 2009 se efectuó una drástica reducción del presupuesto para las obras a cargo de SBASE. Como consecuencia de esto, las obras que venían en curso quedaron prácticamente paralizadas. El gobierno de la ciudad, volcó su estrategia a conseguir financiamiento externo logrando a fines de 2009 la autorización de la Legislatura para conseguir 300 millones de dólares para poder continuar con las obras. Lejos de aquella promesa de campaña de construir 10 kilómetros de subte por año, en el Gobierno porteño se habló entonces de “al menos 2 kilómetros por año”. Es más, en el plan de inversiones expuesto en el presupuesto del año 2011 dice:

“Con respecto a la Ampliación de la Red de Subterráneos, el GCBA ha obtenido financiación para terminar las obras en curso y lanzar la contratación de nuevos tramos de la Línea H, lo que ha permitido acelerar la ejecución de las obras de expansión contratadas para las Líneas A, B y H con el objetivo de habilitar cinco estaciones en el año 2011 y una en el primer semestre del año 2012.

En la Línea A se continúa trabajando para terminar con el equipamiento de infraestructura, señalización, potencia, cocheras y subestaciones del tramo correspondiente a las estaciones Flores y Nazca. En la Línea B se trabaja en las obras de señalización, cocheras y subestaciones del tramo Los Incas-Villa Urquiza y en la Línea H se están realizando las obras civiles y electromecánicas correspondientes al tramo A2 (al Sur), que comprende las estaciones Parque Patricios y Hospitales.” Estas obras incluso fueron publicitadas en la vía pública durante la campaña de jefe de gobierno 2011, pero luego de las elecciones se anunció que sólo la inauguración de la estación de la Línea H “Parque Patricios” se llevaría a cabo. Las inauguraciones de las otras cuatro estaciones de las Líneas A y B fueron reprogramadas para el año 2012.

Así se aprecia que la administración PRO ha incumplido de forma sistemática sus promesas respecto a uno de sus caballitos de batalla, el reordenamiento y mejoramiento del sistema de transporte de la ciudad, de forma grosera y sin miramientos.

4. Subsidios

A partir de la crisis del año 2001, la sanción de la Ley de Emergencia Económica (Ley 25.561 y prórrogas sucesivas) y la declaración de Estado de Emergencia del Sistema de Transporte Metropolitano de Buenos Aires (Decreto 2.075) suspendieron cualquier incremento tarifario. Por ello, Metrovías comenzó a percibir un subsidio en concepto de los mayores costos de explotación a partir del año 2002. El monto de dicho subsidio previsto para el año 2011 ascendió a los \$ 870 millones anuales. Por otro lado, si se analizan los balances de Metrovías presentados ante la Comisión Nacional de Valores (CNV), se puede comprobar, como es evidente, que el peso de los subsidios en relación a los costos ha sido creciente, producto del cuadro tarifario prácticamente fijo. En el año 2002, el monto del subsidio permitía cubrir el 8% de los costos mientras que en el año 2010 la transferencia declarada por Metrovías (\$633 millones) cubría aproximadamente el 78% de los costos anuales de la empresa. Se observa entonces que la transferencia que ha venido realizando el Gobierno Nacional prácticamente ha cubierto la totalidad de los costos. Aquí se plantea entonces la racionalidad de tener un servicio que es financiado casi en su totalidad por el Estado, pero que sin embargo permanece en manos privadas. Al respecto el presidente de Subterráneos de Buenos Aires, Juan Pablo Piccardo, amenazó en diciembre con la posible estatización al pasar los mismos a manos del GCBA. Sin embargo, rápidamente debió desdecirse y dar marcha atrás.

A finales de noviembre, cuando el gobierno nacional anunciara la voluntad de traspaso del servicio de subterráneos, se abrió un debate entre el mismo y el GCBA respecto de si el traspaso sería o no con los subsidios. Finalmente, en el marco del traspaso recientemente negociado, el Estado Nacional asumió el compromiso de aportar 360 millones de pesos en concepto de subsidio por el plazo de un año, lo que equivale a la mitad de lo aprobado en el Presupuesto 2012. Si bien el Gobierno porteño había pedido que se mantenga hasta 2017 la mitad del subsidio que la Nación destina actualmente al servicio, Piccardo ya había señalado que ese tema “no es central”, sosteniendo que la intención de la Ciudad es “trabajar en un esquema para modificarlo y no dirigirlo más a la empresa sino a la gente que más lo necesita”. Esto abre la especulación a que una vez efectivamente concretado el traspaso es posible que el GCBA discrimine el subsidio según algún tipo de variable que demuestre nivel de ingreso. En este sentido, el ministro de Hacienda porteño, Néstor Grindetti ya declaró que el Ministerio de Desarrollo Social porteño “está trabajando para determinar cuáles son los parámetros que miden la necesidad del subsidio”. Además, enfatizó que “el subsidio tiene que ir a la demanda, a las personas que realmente no pueden pagar y no a la empresa” y en remarcó la intención “ir mudando hacia ese sistema”. Estos datos plantean un escenario de aumento de tarifa y subsidio a cierto segmento de la demanda. Sin embargo, desde que se inició el traspaso hasta el momento, la política llevó adelante

el GCBA se centró en un aumento tarifario del 127%, es decir, llevar el boleto a \$2,50 sin ningún tipo de gradualidad ni excepción para ningún segmento de la demanda, además de no realizar previamente una audiencia pública para debatir el tema.

5. Análisis presupuestario

Al analizar la ejecución presupuestaria del programa "Subterráneos De Buenos Aires" del Ministerio de Desarrollo Urbano se aprecia que en líneas generales es un programa que se ejecuta en proporciones relativamente altas año a año. Sin embargo, se destaca el año 2009 en el que sólo se ejecutó el 41% de lo presupuestado. Es más, si se observa el valor originalmente sancionado por la Legislatura de la Ciudad, el crédito vigente (el crédito que está autorizado a gastar el ejecutivo luego de las modificaciones) es un 21% menor que el aprobado por ley (debido a una modificación que disminuyó en más de \$ 92 millones el presupuesto del programa) y, sobre este valor existe una sub-ejecución del 59%. Así, sólo se terminó ejecutando el 33% de lo originalmente sancionado. Esto se vio profundizado en el año 2010 cuando se sancionó una partida presupuestaria un 66% menor a la del año anterior (próxima al valor efectivamente ejecutado durante el 2009). Sin embargo, debido a la obtención de un crédito externo, se modificó el presupuesto expandiéndolo casi en un 200%. Gracias a ello, se reactivaron las obras paralizadas durante el año 2009 y fue posible la inauguración de las estaciones de la Línea H Corrientes y Parque Patricios.

Cuadro N° 6. Presupuesto para el programa "Subterráneos De Buenos Aires" del GCBA: Sanción, Modificaciones, Vigente y Ejecutado.

Año	Crédito de Sanción	Modificaciones	Vigente	Vigente/ Crédito de Sanción	Ejecutado	Ejecutado/ Vigente	Ejecutado/ Crédito de Sanción
2011	851.988.000	-5.313.000	846.675.000	99%	440.715.156	52%	52%
2010	150.040.134	289.761.277	439.801.411	293%	436.908.575	99%	291%
2009	447.509.495	-92.449.805	355.059.690	79%	145.727.363	41%	33%
2008	264.971.040	84.529.258	349.500.298	132%	349.490.831	100%	132%
2007	198.876.739	-6.499.362	192.377.377	97%	190.761.428	99%	96%
2006	239.976.915	-25.570.776	214.406.139	89%	181.970.238	85%	76%

Fuente: Ministerio de Hacienda del GCBA

En cuanto a lo ejecutado durante el año 2011 al tercer trimestre, se aprecia que hubo una pequeña modificación para la reducción de la partida presupuestaria, pero de sólo el 1%. Al tercer trimestre se espera que se produzca una ejecución del orden del 75% aproximadamente. Sin embargo, los datos indican que sólo se lleva ejecutado el 52%, por lo cual se podría explicar los retrasos sistemáticos en las aperturas de estaciones prometidas en la sub-ejecución del presupuesto destinado a las inversiones en infraestructura para el Subte.

De esta forma, los retrasos sistemáticos se pueden explicar a través de la sub-ejecución agravada durante el año 2009 y otra parcial durante el 2011.



FAPPU

FUNDACION PARA EL ANALISIS
DE POLITICAS PUBLICAS