

Cuadernos de Territorio 11

Andrea Gutiérrez

La *(des)* reglamentación
del autotransporte
metropolitano de pasajeros



INSTITUTO DE GEOGRAFÍA
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Cuadernos de Territorio 11

La (*des*) reglamentación
del autotransporte
metropolitano de pasajeros

Lic. Andrea Gutiérrez

U.B.A. - F.F. y L.
Instituto de Geografía
Biblioteca

* Geógrafa, docente investigador Universidad de Buenos Aires, Programa Transporte y Territorio, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras.

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Decano

Félix Schuster

Vicedecano

Hugo Trincherro

Secretario Académico

Carlos Cullen Soriano

Secretaria de Investigación

Cecilia Hidalgo

Secretaria de Posgrado

Elvira Narvaja de Arnoux

Secretario de Supervisión Administrativa

Claudio Guevara

Secretaria de Transferencia y Desarrollo

Silvia Llomovatte

Secretaria de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil

Renée Girardi

Secretario de Relaciones Institucionales

Jorge Gugliotta

Prosecretario de Publicaciones

Jorge Panesi

Coordinadora de Publicaciones

Fabiola Ferro

Coordinadora Editorial

Julia Zullo

Consejo Editor

Alejo Bonilla - Américo Cristóbal - Graciela

Dragoski - Eduardo Gilmer - Susana Romanos

Miguel Leffler - Laura Lambert - Gonzalo

Blanca - Marta Cuollo

Dirección de Imprenta

a/c Rosa Gómez

Diagramación y composición

Graciela Palmas

Diseño de Tapa

Mercedes Dominguez Valle

INSTITUTO DE GEOGRAFÍA

Director: Rodolfo Bertonecchio

TERRITORIO

Director: Rodolfo Bertonecchio

Secretario de Redacción: Lautaro Wallace

© Facultad de Filosofía y Letras - UBA - 2003 - Puán 480 - Ciudad de Buenos Aires - Argentina

SERIE: MONOGRÁFICA

PUAN 0327-3210

TERRITORIO es una publicación del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires destinada a dar a conocer la producción científica y otras disciplinas interesadas en la dimensión territorial de los procesos urbanos y rurales.

ÍNDICE

INTRODUCCION	5
I. Condiciones iniciales: Génesis y Evolución del autotransporte metropolitano	9
II. Antecedentes internacionales de reforma del autotransporte	9
III. La reforma reglamentaria del autotransporte	31
3.1 Análisis crítico de la estrategia reglamentaria	35
3.2 Algunas notas sobre el concurso y renovación de los permisos de explotación	40
IV. Un nuevo perfil empresario	45
V. Efectos del proceso de desreglamentación	49
5.1 Sobre costos, precios y demanda	49
5.2 Sobre inversiones, nivel y calidad de servicio	51
5.3 Sobre la estructura empresarial	53
5.4 Relaciones de competencia - complementación intra e intermodal	57
CONCLUSIONES	61
BIBLIOGRAFÍA	73

INTRODUCCIÓN

.....

La región metropolitana de Buenos Aires es la ciudad más importante de la República Argentina y una de las más grandes del mundo. Con aproximadamente 13 millones de habitantes, está compuesta por la Capital Federal y 43 municipios aglomerados, entre los que se realizan viajes pendulares. Cotidianamente se celebran en su interior 27 millones de viajes diarios, de los cuales casi 12 millones se efectúan por medios públicos de transporte.

Desde hace unos años se están produciendo importantes transformaciones en la estructura socioeconómica y territorial de la ciudad y en su sistema circulatorio.

Por un lado, la aglomeración se expande geográficamente, y la población y las actividades productivas se redistribuyen en su interior. Por el otro, la movilidad cotidiana cae fuertemente. Mientras la población creció un 37% entre 1970 y 1992, la cantidad de viajes realizados sólo lo hizo un 3,7% en el mismo período. A su vez, en este contexto general de disminución de la movilidad, la participación del transporte particular crece un 58%, en tanto la del transporte público disminuye un 11% (Arcusin *et al.*, 1993). Finalmente, la distribución modal de los viajes por transporte público también cambia. El autotransporte mantiene su liderazgo (en 1998 realizó el 67% de los desplazamientos), pero pierde pasajeros a favor de los medios guiados, retro trayéndose a la situación de los años '70.

La reforma del estado iniciada en Argentina en 1989 acarrió transformaciones jurídico institucionales en el sector transporte, que repercutieron tanto en las formas de gestión, como de reglamentación y control de la actividad. La reforma del transporte se asentó sobre dos pilares: la privatización de los servicios y/o la flexibilización de sus esquemas reglamentarios. La privatización implica un recorte de la propiedad estatal por venta o concesión, sea de la explotación de la actividad y/o de su infraestructura. La desreglamentación implica una disminución de la intervención del estado en el sector, con el fin de incrementar la competencia.

El proceso denominado de desregulación del autotransporte metropolitano de pasajeros (ATP) presenta algunos aspectos singulares en relación a la reforma del transporte practicada en nuestro país. Uno, es el punto de partida, esto es, se trata de una actividad cuya explotación fue privada desde sus orígenes, resultando el antecedente inmediato de este tipo de políticas para el transporte público de Buenos Aires. Otro, es que a pesar de ser calificada oficialmente como una política de desregulación, no implicó una disminución de la intervención estatal en el servicio público de autotransporte. Por último, el resultado más sobresaliente de la política fue el cambio en la estructura empresaria preexistente, indicativo de una transición hacia un estadio más avanzado de maduración del capital en el sector.

Según lo expuesto, no se trata de un proceso de privatización ni de uno de desregulación en sentido estricto. Por esto el trabajo adopta la denominación de reforma reglamentaria. La distinción entre regulación y reglamentación responde a los conceptos de la escuela regulacionista de la economía francesa, que entiende por regulación el acto de ajustar o poner en orden de una cosa. Para esta escuela hay dos formas fundamentales de regular: por la política o por el mercado. La forma política de la regulación es la reglamentación, entendiéndose por tal el conjunto de reglas institucionalizadas destinadas a ordenar un conflicto o contradicción. La forma de regulación del mercado, en cambio, es la competencia, entendiéndose por tal la disputa entre dos o más sujetos que aspiran a una misma cosa. El concepto de regulación, como mecanismo para superar una contradicción, es distinguido así del de reglamentación, como conjunto de reglas institucionalizadas que sirven para regular (Lipietz y Benko, 2000).

La primera parte del trabajo presenta la génesis y evolución del autotransporte público de la región, cuyas empresas son sujeto de la reforma reglamentaria que caracterizamos a continuación, previa revisión de los antecedentes internacionales sobre el tema, para finalmente mencionar los principales efectos del proceso observables hasta la fecha.

I

.....
**CONDICIONES INICIALES:
GENESIS Y EVOLUCION
DEL AUTOTRANSPORTE METROPOLITANO²**

Hasta mediados del siglo pasado, la extensión y población de la ciudad de Buenos Aires no acreditaba la existencia de un mercado de transporte. Era una ciudad ambulatoria. Fue con la inserción de nuestra economía a una nueva fase de acumulación del capitalismo mundial, que se llevó a cabo la urbanización de la ciudad-puerto, esto es, la proyección de la población del centro a los barrios.

Durante la etapa agroexportadora el aporte inmigratorio internacional produjo un aumento de la densidad de población del área central y también de la superficie ocupada, por el desplazamiento de los sectores sociales medios hacia barrios más periféricos de la Capital Federal. La demanda de movilidad resultante de la expansión geográfica de la población requirió inversiones en infraestructura de transporte (Torres, H.:1993, 2001).

Como en la mayoría de las grandes ciudades Latinoamericanas, el tendido de la red ferroviaria de superficie y subterránea y la explotación del servicio estuvo a cargo de empresas extranjeras (especialmente inglesas y francesas). Los restantes modos de transporte también eran prestados por empresas privadas, aunque pequeñas y de capital nacional.

En 1857 se inició el tendido de la red de ferroviaria de superficie. Hacia 1870 se completó el sistema de la ciudad, y se establecieron las primeras líneas de tranvías a caballo. En ambos casos las rutas tuvieron un desarrollo radial a partir del área central de la ciudad. Los viajes transversales y de alimentación a la red ferroviaria fueron cubiertos por empresas artesanales de choferes - dueños que prestaban un servicio de ómnibus a caballo con capacidad para pocos pasajeros (no más de 10), llamados volantas o breaks. Con la electrificación del tranvía en 1897 se dio un rápido proceso de concentración empresaria en manos de los capitales ferroviarios ingleses³, y esos mismos capitales construyeron en 1913 la primer línea de subterráneos del país y de América Latina. Entre 1930 y 1933 la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires concesionó la construcción de otras cuatro líneas, también a una empresa de capital extranjero (la Compañía Hispano Argentina de Obras Públicas y Finanzas SA - CHADOPYF -) (Krantzer - Sánchez, 1993a).

El estado intervino en el transporte público de pasajeros de la ciudad desde sus inicios, pero más allá de los aciertos o desaciertos formales de la estrategia reglamentaria oportunamente adoptada, fue una constante el registro de "imperfecciones" asociadas a su implementación política, en ocasiones por carencia de efectividad, en otras por la intervención en pos de la creación de condiciones requeridas por intereses particulares de los prestadores. Tras un análisis retrospectivo de la reglamentación del transporte en Buenos Aires, Krantzer y Sánchez (1993a) sostienen como principal conclusión... «la independencia denotada por los diferentes operadores del transporte en la RMBA, a lo largo del tiempo, respecto a las autoridades de reglamentación y control. En muy pocas ocasiones el Estado estuvo adelante de los empresarios del transporte y en la mayoría de los casos éstos impusieron sus deseos, que se materializaron en decretos, ordenanzas, leyes, etc.»... (Krantzer y Sánchez, 1993a:49).

Originalmente cada concesión de los servicios ferroviarios de superficie tuvo un marco reglamentario propio, claramente conveniente al operador. En 1907 la ley 5315 (denominada Ley Mitre) los unificó, dando como resultado privilegios procaces para las empresas⁴. También en el caso de los tranvías la reglamentación estatal fue un instrumento de defensa de "la empresa" operadora⁵. Las volantas, en cambio, fueron servicios "ilegales", surgidos al margen de toda reglamentación. Operaron amparados en el tácito consentimiento de

las autoridades, pues atendían una demanda insatisfecha complementando a la red ferroviaria (como alimentadores o realizando los viajes transversales).

La aparición del primer servicio de ómnibus urbano en 1922 (acompañando la llegada de capitales norteamericanos al país, resultado de la transición hacia una nueva fase del desarrollo capitalista), motivó la disposición de una ordenanza municipal para reglamentar el servicio en 1923. Esta definía el plazo de la concesión, la tarifa, el recorrido, y la aplicación de gravámenes a la actividad, y además establecía "zonas de exclusión" para la prestación del servicio. Estas referían al centro de la ciudad, a la instalación de nuevas líneas y a la prolongación de recorridos, en una objetiva protección al tranvía. En esta ocasión se registró un excepcional cumplimiento de la norma reglamentaria.

En 1928, hacia el final de la etapa agroexportadora, surge el servicio de "taxis - colectivos" como asociación de propietarios de taxis para atender rutas fijas, con un servicio regular y tarifas considerablemente más altas que las de los otros medios. Al igual que en el caso de las volantas (a las cuales desplazaron), la aparición del taxi - colectivo fue al margen de todo tipo de reglamentación. No existía zona de exclusión para ellos, se instalaban donde había un corredor con buen tráfico. La ausencia de reglamentación formal fue suplida por una "informal", surgida del acuerdo entre los choferes - dueños de los colectivos. Así, cada grupo definía su propio reglamento, tarifa y características de la prestación, aunque no siempre estos acuerdos fueron pacíficos. A pesar de la magnitud del mercado de viajes de la región, la violencia también formó parte de la «estrategia reglamentaria» inicial de los colectiveros. Asimismo, el clientelismo y el caudillismo político intervino en la expansión del servicio, principalmente en los municipios del conurbano (El Auto Colectivo, 1998).

El carácter no capitalista de la prestación originaria del servicio (choferes-dueños) fue acompañado por una temprana agremiación de los operadores, que permitió hacer relativa la desventaja de su atomización mediante una actitud corporativa para la defensa de sus intereses sectoriales. En 1933 se creó el primer órgano corporativo, la Federación de Líneas de Autos Colectivos⁶, y su instrumento de difusión, la revista "El Auto Colectivo". Las agremiaciones empresarias permitieron, a su vez, dirimir las luchas internas de poder.

En 1936, la Ley 12311 creó la Corporación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires (CTCBA), una empresa mixta en la que el estado (municipal y nacional) capitalizaba deuda impositiva de los operadores privados, y éstos

aportaban sus activos físicos⁷. La CTPBA tenía como meta la operación conjunta del tráfico urbano de pasajeros de la ciudad, con excepción de los ferrocarriles, los taxis y los servicios que no ingresaran a ella. La creación de la Corporación respondió a las presiones de los operadores ferroviarios por contener la expansión de la competencia automotriz, buscando sostener la tasa de ganancia hasta el final del horizonte temporal de la inversión, por medio del control monopólico del sistema.

La CTCBA reconocía un régimen autónomo para aquellos servicios que no quisieran incorporarse a ella, pero se reservaba el derecho de expropiar los bienes afectados a los servicios de ómnibus y automóviles colectivos de empresas o particulares. Las empresas de taxis - colectivos presentaron una actitud abiertamente combativa a la creación de la CTCBA, que articuló tres tipos de acciones:

- La búsqueda de adhesión de la opinión pública.
Las agremiaciones empresarias realizaron con éxito una importante campaña de divulgación, presentando la creación de la Corporación como una derrota frente al capital extranjero. En paralelo a la sanción de la Ley, llevaron a cabo una huelga de 12 días que tuvo un fuerte impacto público.
- La interposición de recursos legales.
La Federación solicitó la declaración de inconstitucionalidad de la ley 12311. El recurso demoró dos años la habilitación de la Corporación para efectuar expropiaciones. Durante ese lapso las empresas de colectivos mejoraron el servicio renovando las unidades, con el fin de consolidar la aceptación del usuario y de aumentar el valor de los activos ante su eventual expropiación.
- La huida a la provincia de Buenos Aires.
La sanción de la Ley 12346 de transporte interjurisdiccional en 1937 (que incumbe a aquellos servicios que unen la ciudad con los partidos de la Provincia de Buenos Aires), habilitó la generación de situaciones confusas, que fueron capitalizadas por las empresas de colectivos trasladando sus cabeceras al otro lado del límite con la ciudad capital.

La expansión del servicio encontró correspondencia en la expansión demográfica y territorial de la ciudad desarrollada durante el proceso de suburbanización. Conforme a las previsiones de la Ley Mitre, los capitales privados iniciaron un proceso de desinversión de los ferrocarriles suburbanos que se vio reforzado por las restricciones a la renovación de equipos impuestas por la segunda Guerra Mundial, hecho que también afectó a los subterráneos y a la provisión de repuestos para el autotransporte. La falta de mantenimiento por los problemas financieros de la Corporación agravó la situación, y provocó una progresiva salida de servicio de las unidades. Se genera así un déficit de oferta de transporte público, tanto en cantidad como en calidad de servicio, en un momento de expansión de la ciudad.

Frente a esto, la resistencia de los operadores del autotransporte a la expropiación dejó las puertas abiertas a un proceso de consolidación y expansión de la actividad, que resultó una vía de resolución a las mencionadas restricciones del sistema. El papel del autotransporte lejos de debilitarse se consolidaba, y a la par de ello el de los empresarios⁸. Así, hacia 1944 se practicaron las primeras "privatizaciones" de colectivos con permisos precarios, reglamentación tarifaria, de ruta (sólo líneas alimentadoras de ferrocarriles y subtes) y de parque. A principios de 1948 se constituye la Confederación General del Transporte Automotor Argentino, unificando las cuatro cámaras empresarias surgidas hasta entonces⁹.

La reglamentación tarifaria fue el eje central de la política de transporte durante el proceso de suburbanización de la ciudad desarrollado en la etapa sustitutiva de importaciones, protagonizado por sectores sociales de ingresos bajos y medios-bajos. Con la nacionalización de alrededor de 15 empresas ferroviarias¹⁰ en 1947, la subvención de la tarifa impuso una situación deficitaria a la prestación, que fue agravada por una política salarial y de empleo crecientemente condicionada por una fuerte presión sindical. Sumado esto al estado acumulado de desinversión, los medios guiados pierden peso progresivamente (Schvarzer, J.:1991).

Los problemas financieros y la ineficiencia de la operatoria de la CTCBA definieron su liquidación. En 1951 la empresa fue vendida en licitación internacional al estado argentino. La sucesora estatal de la Corporación fue Transportes de Buenos Aires (TBA).

En 1950 la pavimentación de la vialidad urbana avanzaba a ritmo sostenido, conforme se desarrollaba el proceso de suburbanización. En 1951 la flamante Secretaría de Transporte de la Nación dictó la Resolución N°1029, autorizando a las empresas de autotransporte que prestaban servicios en Capital Federal a aumentar sin limitaciones su material rodante, y a aquellas provinciales y de media distancia les permitía ingresar a la ciudad y realizar tráfico local. A su vez se abría un registro de parque para aquellos que quisieran prestar servicio en nuevas líneas a crear¹¹.

Ante la falta de una planificación sectorial para accionar en la producción y reglamentación de la ciudad, el estado asume una actitud pasiva y deja en manos de los empresarios del autotransporte la estructuración de la red del conurbano. A mediados de 1955 la privatización de los colectivos se hace sostenida e irreversible. Ya en 1958 los autotransportistas utilizaron con éxito las movilizaciones y paros nacionales como instrumentos para la obtención de aumentos tarifarios, demostrando públicamente el peso adquirido dentro del sistema de transporte público de Buenos Aires (El Auto Colectivo, 1995).

En 1961 TBA oficializa la privatización del autotransporte de pasajeros de la Capital Federal, y seguidamente liquida los ómnibus, trolebuses y tranvías, en consonancia también con la política desarrollista de incentivo a la industria automotriz. El remate de estos activos públicos, otorgó el respaldo final a los empresarios del autotransporte para su consolidación como grupo de poder dominante dentro del sistema (Gutiérrez, 1993).

Mediante el Decreto N°3106 de 1961 (y su resolución reglamentaria Res. ST N°342/61), se definió el marco reglamentario del servicio de autotransporte público de pasajeros de la Capital y el conurbano, proceso pionero de privatización del transporte público de la región. El esquema reglamentario que acompañó el proceso se estructuró sobre los siguientes lineamientos de política:

- se autoriza la prestación del servicio por empresas del estado o por permissionarias privadas, cuyos permisos deben ser asignados por concurso público. El plazo de la concesión es de 10 años, prorrogables por igual período a petición del interesado.
- la Autoridad de Aplicación es la Secretaría de Transporte. Esta se reserva el derecho de modificar los servicios actuales o de incorporar nuevos; y de

fijar horarios, parque móvil, tarifas, seguros, régimen contable e información estadística. También puede resolver la caducidad del permiso por incumplimiento fundado del operador, y aplicar multas y sanciones.

- el oferente tiene, a su vez, la obligación de reunir requisitos patrimoniales y de presentar una garantía, de constituirse en sociedad y cumplir ciertas condiciones de equipamiento.

Este tipo de política reglamentaria, conocida como "franquicia", predominó a nivel internacional para la operación de servicios públicos de autotransporte urbano hasta el inicio de las políticas de reforma en la década pasada.

La limitación que la reglamentación tarifaria impuso a los operadores privados del autotransporte, tuvo como contrapartida un virtual «laissez-faire» en lo que hace al cumplimiento de la reglamentación y al control de la prestación del servicio (Gutiérrez, 1993, Müller, 1990, Krantzer y Sánchez, 1993a). La protección estatal de mercados de viajes monopólicos u oligopólicos, facilitó el ejercicio de una reglamentación pasiva por captura de la misma en beneficio de los operadores. Paralelamente indujo una ineficiencia operacional, que posibilitó el aumento de los costos de operación y/o el desincentivo para su disminución, sin una mejora en los niveles de servicio (Gutiérrez, 2000a, 2001a).

A pesar de estas deficiencias, el poder de condicionamiento de las empresas prestatarias crece, tanto por la comprometida situación financiera del sector público para asumir la prestación directa del servicio, como por la permeabilidad del poder político a las influencias del poder económico, a través del ejercicio del lobby. Se configura una red de oferta "rígida", no en función de su flexibilidad técnica, sino en función de los intereses creados y del respaldo legal que los avala (Müller, 1990). Así, la autonomía de decisión de los empresarios del autotransporte redundó en una progresiva adecuación de la red en función de la rentabilidad diferencial de los corredores, tanto en términos intra como intermodales, acompañado por un paulatino proceso de concentración empresarial (Krantzer y Sánchez, 1993b).

Hacia la década del 70 la composición modal del transporte público metropolitano había cambiado. Los medios guiados (de superficie y subterráneo), que conjuntamente monopolizaban la oferta de transporte público a principio de siglo, pierden peso frente a la consolidación del autotransporte, y asumen un rol

subsidiario. El colectivo se constituye en un modo de transporte generalizado para toda la región y para todo tipo de viajes, a través de una yuxtaposición de recorridos troncales con el ferrocarril suburbano (desde la periferia de la conurbación), y con el subterráneo (en el área de mayor densidad de la ciudad).

Esta situación se sostiene hasta el presente. Pero en las últimas dos décadas se producen cambios en la estructura interna de la ciudad y también de tipo macroeconómico que repercuten en la movilidad, afectando al sector y a su dinámica.

Como parte de las políticas de apertura económica y desreglamentación de la economía, durante la presente década se redujeron los aranceles de importación de vehículos, partes y piezas. El descenso de los precios de los automóviles, junto con la posibilidad del acceso al crédito que aparejó la estabilidad de la economía, y el incremento de los ingresos de un segmento de la población, favoreció el acceso al auto particular de los sectores sociales medios y altos. Paralelamente, ante el aumento del desempleo, la compra de un vehículo para ofrecer servicios de transporte (sean taxis, remises, combis, etc.) resultó una alternativa de reinserción económica para la población. Como resultado de ambos aspectos, el parque automotor de la ciudad creció de manera notoria, y se agravaron los problemas de congestión y las externalidades (contaminación, accidentes). Estos hechos derivaron demanda del transporte público al privado, y afectaron especialmente al autotransporte, pues la saturación de las calles incrementó el tiempo del viaje, uno de los atributos más preciados por el usuario para la selección del modo.

La expansión territorial de la ciudad que se registra a partir de los años 80 y se acentúa en los 90, de manera discontinua, con bajos niveles de densidad y compactación, acompañada por un cambio en la localización de las actividades en su interior (tanto de la industria como de los servicios, sean comerciales, recreativos, educativos, etc., y de la vivienda), modifican también la demanda de movilidad, reforzando las tendencias anteriores. Este segundo proceso de suburbanización, protagonizado por sectores de ingresos medios altos y altos, se sustenta en mejoras de la infraestructura de transporte destinadas a reducir las distancias, fundamentalmente en tiempos de viaje. Para ello se construyen y amplían las autopistas urbanas, y las ventajas comparativas del ferrocarril recuperan su valor potencial. La restauración de los indicadores operativos y la

subvención tarifaria de los medios guiados a partir de su privatización entre 1994 y 1995, concreta esa ventaja. Los resultados agregados son los mismos, derivación de demanda del transporte público al privado, en particular del autotransporte. Esta coyuntura desestabiliza la hasta entonces «rígida» oferta del sector e impone una reconversión¹².

De lo visto hasta aquí podemos concluir que desde sus orígenes, la relación entre estado y empresa prestadora en los servicios de transporte público de Buenos Aires (en cualquiera de sus modalidades), funciona como una relación de subordinación del interés público a los intereses particulares de los operadores, mediante la captura del reglamentador por el reglamentado. La consecuente ausencia de planificación explícita del estado encuentra complemento en la acción de particulares, los que a su vez reciben como contrapartida la acción prebendaria del Poder Público. Esta relación de cooperación, deviene progresivamente en subordinación, conforme se deteriora la capacidad del estado y se fortalece la de los operadores. El estado presenta sucesivamente estrategias diferentes, que van de la pasividad a la acción enérgica, conforme sea la confrontación de intereses con los de los operadores dominantes (puesto que los intereses particulares no son homogéneos).

En ningún momento el usuario fue el centro de la política sectorial. Aun hoy continúa sin tener representación directa en los órganos de reglamentación y control, a pesar de la tendencia en este sentido que emana de la Constitución Nacional de 1994.

La historia de las estructuras de poder de cada sistema de transporte público y de cada ciudad no puede ignorarse a la hora de evaluar políticas, porque ese es el punto de partida en el que se inscribe el presente. Esta salvedad es especialmente significativa para el caso de la desreglamentación del autotransporte metropolitano, pues se trata de una política cerrada a las empresas preexistentes del sistema.

Veamos ahora brevemente algunos antecedentes internacionales sobre el proceso de reforma del autotransporte urbano.

II

.....

ANTECEDENTES INTERNACIONALES DE REFORMA DEL AUTOTRANSPORTE

El autotransporte urbano de pasajeros fue un sector históricamente reglamentado. Desde una perspectiva de análisis microeconómica, hay consenso entre los especialistas en que el autotransporte urbano de pasajeros (ATP) presenta ciertas especificidades en cuanto al tipo de producto y al tipo de mercado que dificultan su funcionamiento en situación de competencia perfecta, y por lo tanto, fundamentan su reglamentación por parte del estado. Sin embargo, debido a la falta de acuerdo acerca de la existencia de economías de escala, no hay unanimidad en los argumentos. En algunos casos se sostiene su condición de monopolio natural, lo cual supone la existencia de rendimientos crecientes a escala como factor de distorsión de la estructura del mercado. En otros se sostiene que no registra economías de escala significativas y que por ello tiende a la atomización, dados los bajos requerimientos de capital para ingresar al mercado. La intervención estatal se fundamenta entonces, en la generación de externalidades o conflictos entre los prestadores.

Hay un tercer aspecto que conlleva la intervención estatal en la actividad: su concepción jurídica como servicio público. Hay dos formas fundamentales de intervención del estado en la economía: a través del ejercicio del poder

de policía y del servicio público. La primera se basa en el derecho del estado de controlar actividades de particulares en función del interés público (la actividad pertenece al particular, por ejemplo, el traslado y depósito de sustancias tóxicas). La segunda refiere a actividades asumidas por la Administración Pública como de su obligación por incumbir una necesidad o un interés público, pudiendo ejecutarlas directamente por sí o indirectamente mediante su delegación a terceros a través de un contrato administrativo (la provisión de luz o gas, por ejemplo) (Aragão y Marar, 1996)¹³. Cualquiera de los dos abordajes son aplicables al transporte urbano. Puede concebirse como una actividad económica que requiere de intervención estatal por incumbir al interés público (ejercicio del poder de policía, postura arbitral adoptada en Alemania y el Reino Unido), o como un servicio público que es obligación de la autoridad (como en Francia, Brasil y Argentina). Lo que en esencia distingue ambas concepciones reglamentarias es la función de planeamiento del estado, que debe prever y proveer las necesidades públicas a cuya satisfacción está obligado conforme a los principios de generalidad, continuidad, igualdad, y regularidad, independientemente de la lógica del mercado (Marienhoff, 1965) (Gutiérrez, 1997)..

La situación del autotransporte de pasajeros en la mayoría de las grandes ciudades de los países desarrollados hacia la década del '80, era de monopolio público¹⁴. En las grandes ciudades de los países en desarrollo, era prestado por empresas privadas con un avance diverso en la madurez del sector. En situaciones de reglamentación ausente o débil, la oferta era en general de tipo artesanal. Tales los casos de Perú o Venezuela, por ejemplo, donde el ATP mantiene una estructura atomizada, protagonizada por operadores individuales de gestión artesanal más o menos organizadas en términos corporativos (Ocaña et al., 1996; Chávez y Orrico Fo., 1998). En situaciones de reglamentación rígida, la estructura del sector se consolida y la prestación asume un carácter capitalista (se constituyen empresas propiamente dichas).

La forma de reglamentación dominante antes de la reforma era la franquicia¹⁵. En ésta el estado establece las condiciones técnicas y operativas del servicio, la ganancia y la competencia entre los prestadores. Se reglamenta la entrada al mercado y se asignan derechos de operación exclusivos en términos de ruta (se establecen monopolios espaciales), por lo que se debe controlar la cantidad, calidad y precio del servicio, definiendo algunos o todos los parámetros operativos del servicio (frecuencias, horarios, tarifa, etc.). La autoridad pública

define la traza, la calidad y cantidad del servicio (recorridos, estructura de la red, características del parque, frecuencias), la tarifa (su estructura y nivel), y las condiciones de acceso al mercado, y garantiza la exclusividad y continuidad de la operación a los prestadores. Los críticos a este modelo de reglamentación sostienen que dio origen a la formación de monopolios u oligopolios protegidos de competición, que capturan la reglamentación en su propio beneficio, provocando el incremento de los costos con poca calidad de servicio (Santos y Orrico Fo., 1996a). Las experiencias de Santiago de Chile, Buenos Aires, y las ciudades brasileras abonan este parecer (Malbran *et al*, 1998; Müller, 1996; Gutiérrez, 1998; Abreu Sá Fortes *et al*, 1996). En estos casos el procedimiento de licitación o concurso público funciona como instrumento meramente formal, destinado a garantizar la transparencia del proceso de delegación del permiso de explotación del servicio, y no como un mecanismo de regulación.

En términos generales el sector presentaba por entonces una serie de dificultades comunes: crecimiento de los costos operacionales y aumento de los niveles de subsidios, baja eficiencia de las empresas, pérdida de calidad del servicio, y estancamiento de la demanda.

Las políticas neoliberales que lideraron la reforma del estado a partir de los años '80, encontraron explicación a estos problemas en la excesiva intervención del estado en el transporte público. En unos casos por el monopolio público de la prestación, en otros por la rigidez de la forma reglamentaria. En ese contexto se inscriben un conjunto de reformas orientadas a:

- eliminar los subsidios,
- introducir criterios comerciales a las empresas públicas y/o privatizarlas,
- introducir mecanismos de mercado a la provisión de servicios públicos, eliminando privilegios y obligaciones de los prestadores,

No hay una receta uniforme de reforma del autotransporte urbano, cada experiencia presenta singularidades, pero pueden encuadrarse en dos vertientes: la de privatización y/o reforma comercial de empresas públicas, y la de desreglamentación. En este último caso, partiendo de cuadros de máxima reglamentación (franquicia), se abre una gama de opciones de desreglamentación parcial o reforma reglamentaria (entre aquellas mejor documentadas se destacan las experiencias de Londres, de los países escandinavos, de Australia, y

también corresponde a este grupo la de Buenos Aires), hasta llegar al extremo de la desreglamentación total o liberalización (el caso de las experiencias pioneras de Santiago de Chile y el Reino Unido).

En la mayoría de los países del mundo la concepción del autotransporte de pasajeros como servicio público justifica la conservación de un importante nivel de intervención del estado en la actividad. En pocos casos se optó por la desreglamentación total o liberalización, es decir, por una postura arbitral (ejercicio del poder de policía, sin restricción del acceso y egreso a la actividad ni participación en la estructuración de la red de servicios). Santiago de Chile y el Reino Unido fueron los precursores en la reforma del autotransporte, y adoptaron la desreglamentación total.

Hasta 1979 el ATP de Santiago de Chile estaba fuertemente reglamentado y era prestado mayoritariamente por operadores privados que controlaban el funcionamiento del sistema a través de la negociación con las autoridades, dando como resultado un progresivo deterioro de la calidad del servicio. En 1980 se liberalizaron los recorridos del ATP, en 1983 la tarifa, y en 1988 todas las reglamentaciones restantes. La liberalización aparejó un crecimiento y envejecimiento desmesurado de la flota (llegó a 13500 unidades entre buses y mini buses, con una edad promedio de 14 años en 1991), y altos costos externos con problemas de congestión, contaminación ambiental y accidentes. El cartel de prestadores reforzó su papel y sustituyó la ausencia de reglamentación estatal, y las tarifas aumentaron casi un 200% entre 1979 y 1990.

Estas medidas fueron revisadas, adoptándose en 1991 una reglamentación parcial. Se dispusieron especificaciones técnicas para los vehículos, el retiro obligatorio de los más antiguos, el control de emisiones contaminantes, y la licitación de vías para el ATP (Malbrán *et al.*, 1998; Bernal y Garate, 1998). Se definió un área reglamentada (la más congestionada y contaminada de la ciudad), y dentro de ella se asigna a operadores privados el uso exclusivo de ciertas vías por un periodo de tiempo, estableciéndose el recorrido, la frecuencia, el parque (cantidad y edad) y una opción tarifaria. Fuera del área reglamentada los servicios no se controlan y tampoco tienen exclusividad. Como resultado de esta segunda reforma el parque se redujo y se modernizó (9800 unidades con edad promedio de 4 años en 1998), la calidad del servicio mejoró (más limpieza, seguridad, comodidad, etc.), las tarifas se estabilizaron (u\$s 0,30 desde 1991), la congestión y la contaminación disminuyeron, y los

operadores se formalizaron y modernizaron como empresas (Malbrán *et al.*, 1998).

La desreglamentación en el Reino Unido se practicó en etapas: en 1980 a los servicios interurbanos, y a partir de 1985 a los servicios urbanos, menos los del área metropolitana de Londres. Se libera el acceso a la actividad (no se requieren licencias) y también la tarifa. El Estado controla la calidad de los vehículos, de los operadores y de la prestación, aplica penalidades y resuelve conflictos entre los prestadores, establece plazos mínimos para el ingreso y egreso del sector, aplica una legislación anti-trust asegurando la transparencia y difusión de los costos operativos, y complementa los servicios de rutas comerciales con los de rutas no rentables, que son planificadas por el Estado y licitadas para su operación con subsidio (Aragão, 1996).

Como resultados de estas dos primeras fases, se observa una reducción de los subsidios y de los costos de explotación, pero la desreglamentación no supuso mayor desafío para las empresas más grandes y se aceleró un proceso de concentración (las empresas públicas recién privatizadas tuvieron una mejor condición para la competencia, y pudieron controlar la expansión de nuevos operadores). Aumentó la cantidad de vehículos, en especial de minibuses, provocando congestión, empresas poco rentables, envejecimiento de la flota, y supresiones de servicios en horas de poco tráfico o en rutas de poca demanda. Se presentan comportamientos monopólicos a nivel de ruta (los grandes operadores ya establecidos capturan las de mayor demanda y definen precios). Las tarifas aumentaron, y se sostiene la caída de la demanda (Aragão, 1996; Santos y Orrico Fo., 1996b; OIT, 1992).

En Londres el ATP fue desreglamentado parcialmente en 1984. Los servicios de la compañía estatal (London Buses¹⁶) fueron desmembrados en varias subsidiarias progresivamente privatizadas, comenzando por la red de la periferia. Paralelamente se licitan a empresas privadas servicios por línea y períodos de tres años (prorrogables sólo si se ofrece una reducción de precios). El estado define los recorridos, las frecuencias, y demás parámetros operativos (aunque acepta la presentación de propuestas alternativas por parte de los oferentes) y selecciona al prestador que ofrece el costo mínimo.

Como resultado los subsidios se redujeron un 45% y los costos de explotación un 35%, las tarifas aumentaron un 29%, algo similar los kilómetros recorridos, y la demanda creció un 5%. Se registra un proceso de concentración de

las empresas, pero se conserva una estructura heterogénea (empresas grandes y chicas, pertenecientes a grupos e independientes). El estado sostiene su capacidad de control y planeamiento, y la red mantiene su cohesión (Santos y Orrico Fo., 1996a).

En la mayoría de los casos se aplicaron políticas de desreglamentación parciales. En un actividad reglamentada la competencia depende de la estrategia reglamentaria adoptada, por ello los distintos tipos de reformas reglamentarias intentan introducir elementos que estimulen la competitividad de los prestadores (OIT, 1992).

Las propuestas de desreglamentación del transporte urbano se sustentan en la teoría británica de los mercados desafiables. Ella sostiene que mediante la competencia real o potencial puede mejorarse la eficacia y eficiencia del servicio. Las políticas de desreglamentación parcial, a diferencia de las de liberalización, enfocan la competencia en el derecho a operar el servicio con exclusividad, y no en la competencia directa por el usuario en la calle. El amplio espectro de posturas intermedias tiene como sustento el empleo de licitaciones periódicas de mediano y corto plazo (con reserva de suspensión o prohibición), como forma de introducir una amenaza certera de nuevos competidores combinando planeamiento público y mercado. En general se sostiene la intervención del poder público en cuanto al control de la operación y de la idoneidad de los operadores, a los plazos mínimos para la entrada y salida del mercado, a la planificación de la red (en función de garantizar la movilidad de la población complementando, por ej., la operación en la red comercial con la de una red subsidiada), y a la difusión de la información sobre costos (para garantizar la competencia, evitando prácticas mono u oligopólicas) (Santos y Orrico Fo., 1996a).

En estos casos la licitación actúa como forma reglamentaria, cuyo fin es crear una situación competitiva por contrato, obteniendo reducciones de costos (con transferencia social), y aumentos de productividad y calidad del servicio. Se adoptan una gama amplia de opciones de licitación, que contemplan la definición del recorrido por calle, o sólo por algunos puntos de paso obligado, o por cabeceras y terminales, fijación de la tarifa o sólo de un límite tarifario (tarifa tope), la fijación de todos los parámetros operativos o sólo de un patrón de servicio mínimo, o una combinación de capacidad del parque utilizado y frecuencia del servicio a propuesta de los operadores.

Se observa que las reformas reglamentarias se caracterizan en función de la *cantidad* de parámetros operativos que permanecen sujetos a control público. A mayor cantidad de parámetros controlados, mayor reglamentación; a menor cantidad, menor reglamentación. En rigor, esto no define *per se* la *forma* de intervención del estado (servicio público o poder de policía). Esta depende del *tipo* de parámetros que permanecen sujetos a la intervención pública y de la efectividad del control. Una mayor eficiencia supone no sólo controles técnicos, sino también económicos, una mayor eficacia supone no sólo control sino también planeamiento (Gutiérrez, 1997).

La experiencia británica dio origen así a otras reformas reglamentarias. Suecia y Dinamarca desreglamentaron parcialmente el transporte urbano e interurbano en 1989, y Australia en 1990. En paralelo sometieron a las operadoras estatales a criterios comerciales, con los que conviven junto con las operadoras privadas.

En el caso de Suecia, a partir de 1989 se licita la operación exclusiva de servicios programados por el estado (igualando a operadores públicos y privados), por periodos entre 3 y 5 años improrrogables. Se ampliaron las posibilidades de ingreso de nuevos operadores, y se requirió un plan integrado de transporte como requisito previo a las licitaciones. Progresivamente éstas se han vuelto más estrictas en cuanto a la definición de recorridos, frecuencias y otros parámetros del servicio. Los costos operativos se redujeron un 20%, creció el número de operadores privados y también el tamaño medio de empresa.

En Dinamarca se sigue el modelo sueco, pero con la introducción de un régimen de incentivos y penalidades. Las licitaciones se hacen por un plazo de 4 o 5 años, con criterio de costo operativo mínimo, y las operadoras estatales son remuneradas en base al costo/kilómetro promedio de las privadas. Los costos operativos cayeron un 20%, la demanda se estabilizó luego de años de retracción, y también en este caso se produjo concentración empresarial, aunque el tamaño de las mismas es heterogéneo.

En Australia se instrumenta en 1990 un sistema de co-reglamentación público-privada, basado en un estricto control de la calidad del servicio, el que es licitado y contratado por 5 años, con posibilidad de cancelación. Las licitaciones agrupan conjuntos de líneas por sectores, y se fijan tarifas máximas para los operadores privados. El mismo régimen se aplica a la operadora pública que se reforma subdividiéndose por áreas de explotación, pero en este caso

la tarifa la fija el estado corroborando previamente las áreas que requieren subsidio. Se observa hasta el momento una mayor eficiencia en la operación, basada en la reducción de costos y subsidios, y una mejora en el desempeño de la operadora pública.

Es destacable observar la dependencia que sobre el efecto de estas medidas tiene de la capacidad política del órgano reglamentador para diseñar y licitar la red, y para controlar al operador, como así también las condiciones iniciales de la estructura del sector.

Aún sin hacer una transformación profunda de los aspectos jurídico institucionales del ATP, en países como Francia y Brasil se fueron incorporando diversas modalidades de organización contractual, buscando definir la relación entre estado y operadores privados mediante criterios más flexibles y adaptados a cada realidad social. En general se apunta a separar los riesgos de operación de los comerciales, a fin de incentivar al operador a controlar sus costos y ganar productividad, manteniendo calidad y precio.

La experiencia francesa reciente reúne en sí misma una multiplicidad de criterios de aplicación selectiva para la operación privada de servicios públicos de ATP, que abarca el abanico de posibilidades existentes¹⁷.

En general los contratos de concesión respetan un esquema común que contempla las competencias del concedente en la definición y operación del servicio, las acciones comerciales a desarrollar por el concesionario, la política tarifaria, las inversiones (incluyendo los modos de financiamiento), y la duración del contrato.

A partir de ahí se define un abanico de contratos según el tipo de riesgo asumido por los contratantes. Este puede ser sobre la inversión, sobre los costos de operación o el riesgo comercial.

De acuerdo a la forma en que estado y empresa se reparten los riesgos, se definen tres grupos de contratos. En el primero el operador asume el riesgo sobre los costos de operación y el riesgo comercial (con o sin compensación), en el segundo el operador asume el riesgo de operación y el concedente el riesgo comercial (se garantiza la rentabilidad definiendo un monto anual de recursos, si el ejercicio da superávit el operador devuelve la diferencia, y si da déficit el estado lo compensa), y en el tercero el concedente asume casi la totalidad de los riesgos sobre los costos de operación y el riesgo comercial (el estado complementa los costos de operación, y la remuneración se asocia al

nivel de servicio ofrecido). En todas estas posibilidades el elemento de competencia más importante es el derecho de operación (la competencia por el mercado), y no la competencia por el usuario en la calle (la competencia en el mercado).

Por su evolución histórica, contexto socioeconómico y tipo de reglamentación vigente, la experiencia brasilera es la más equiparable a la de Buenos Aires entre aquellas de las ciudades latinoamericanas. Por ello, para finalizar, repasamos brevemente lo acontecido en el régimen de reglamentación del ATP de las ciudades brasileras en los últimos años.

El caso brasilero también es de gestión privada y tutela pública. En líneas generales el patrón reglamentario sostenido es de la franquicia. La forma de delegación consiste en la entrega de concesiones o permisos exclusivos por línea, mediante contratos cuya duración oscila entre 3 (Recife) y 10 años (región metropolitana de Río de Janeiro), prorrogables. El operador es remunerado por la tarifa, resultando ésta de la adición de los costos de operación y un margen de ganancia fijo, esto es, siguiendo el método tradicionalmente aplicado en el ATP, denominado *cost - plus*.

Conforme a un estudio realizado sobre nueve metrópolis, Abreu Sá Fortes *et al.* (1996) concluyen que las licitaciones no funcionan como mecanismos competitivos, ya que la reglamentación inhibe la competencia de las empresas por el derecho a operar el servicio¹⁸. Según los autores en pocas ocasiones los prestadores pasan por procesos licitatorios (mayormente los permisos suelen «heredarse» a través de las transacciones comerciales entre empresas y los operadores preexistentes suelen ser eximidos), habitualmente las licitaciones consideran sólo criterios cualitativos de tipo técnico (la incorporación de criterios económicos es rara y reciente), las prorrogas son trámites meramente formales (sin evaluaciones previas técnicas y/o económicas), las autoridades garantizan el equilibrio económico del contrato sin auténtico conocimiento de los costos, y la capacidad de control efectivo del estado es reducida, dado que las empresas registran un proceso importante de concentración desde los años '80, y los operadores dominantes tienen un peso significativo en la definición de la política sectorial.

Aunque no se innovó sobre la forma de delegación, en los últimos años se avanzó hacia un conjunto variado de formas de remuneración, incorporando progresivamente criterios de competencia, productividad y calidad a los con-

tratos (Santos y Orrico Fo., 1996c). Las diferentes formas de remuneración de los operadores pueden clasificarse en dos grandes grupos, denominados como modelo tarifa y modelo de ingreso público.

En el Modelo Tarifa la empresa cubre sus costos y su ganancia mediante lo recaudado por los vehículos (esto es, mediante la recaudación de la tarifa cobrada al pasajero). Es el más tradicional, y todavía se usa en ciudades medianas o pequeñas. Debido a que la tarifa se calcula con base en los costos de una empresa promedio, este modelo tiene como debilidad básica la generación de desequilibrios económicos entre las empresas prestadoras, resultantes de la variación de la demanda entre líneas. Esta presunción de homogeneidad en la calidad de los recorridos, requiere la aplicación de tarifas diferenciales por corredores (lo cual implica precios más altos para los pasajeros de aquellos menos rentables), o la concepción de corredores comercialmente inviables, si la tarifa es indiferenciada¹⁹.

Como respuesta a este problema se crearon a principios de los años '80 las Cámaras de Compensación Tarifaria. Estas cámaras permiten disociar la tarifa del costo medio por pasajero de cada línea individual, al compensar los déficit de explotación de los servicios con los superávits de otros. La explotación de las líneas deficitarias se entrega a empresas grandes o con recorridos de mayor rentabilidad. De este modo se elimina el riesgo financiero de la operación, aunque también puede disminuir el interés por atender al usuario adecuadamente.

En el modelo de ingreso público la ganancia de la empresa no tiene relación con lo recaudado en la operación de los vehículos, sino es resultado de un contrato en el que el concesionario se obliga a prestar un servicio cualitativo y cuantitativamente especificado, a cambio de una remuneración definida en términos de una unidad de producto. Las empresas de ATP de Brasil han evolucionado hacia distintas versiones de este modelo. A diferencia del modelo anterior, el de ingreso público incentiva al operador a reducir los costos pues de esto depende su rentabilidad, y no del volumen de pasajeros transportados. Este último aspecto sin embargo, en ocasiones desalienta el interés por capturar viajeros. Tratando de mitigar las distorsiones de ambos modelos se proponen formas mixtas, donde una parte del resarcimiento se vincula a los costos y otra al ingreso tarifario obtenida por la empresa. Esta fórmula se conoce como Factor B, y su proximidad a uno u otro modelo depende del porcentaje asignado a cada forma de resarcimiento.

De las experiencias comentadas es interesante destacar tres aspectos:

- Uno, que el transporte urbano es una red de servicios, donde el tratamiento de cada línea en forma separada ignora que su comportamiento afecta al del resto. Esta interconexión propende el desarrollo de estrategias empresarias para una red de servicios, trascendiendo la delegación de permisos de explotación individuales.
- Dos, que la amenaza de nuevos competidores es menos significativa si la estructura de las empresas es muy heterogénea. La operación conjunta de una red de servicios ofrece economías de escala, de densidad, de aprendizaje, de utilización de la capacidad instalada, gerenciales, ventajas en la obtención de precios y créditos, etc., que propenden a la concentración empresarial y distorsionan la competencia. Es importante que la reglamentación posea una escala jurisdiccional adecuada a la prestación (ya que es difícil reglamentar un mercado regional desde una escala nacional o municipal), y que introduzca elementos de competencia anti monopólica.
- Tres, que el abanico de opciones de reforma del ATP es sumamente amplio, aún dentro de cada una de las vertientes analizadas (reforma de empresas públicas o privatización, reforma reglamentaria parcial o total, en distintas combinaciones y grados). Por estas razones es fundamental considerar la estructura empresarial, territorial y socioeconómica de cada sistema de transporte, y la evolución histórica particular de la cual resulta.

Conociendo ya la situación previa del autotransporte metropolitano en Buenos Aires, y las tendencias de reforma del sector en el mundo, veamos ahora el tipo de política que se adoptó en el caso que nos ocupa.

III

.....
**LA REFORMA REGLAMENTARIA
DEL AUTOTRANSPORTE²⁰**

Con posterioridad a la concesión de los ferrocarriles suburbanos, el Decreto N°656 dictado el 29 de Abril de 1994 establece un nuevo marco normativo para la asignación de permisos de explotación para los servicios de autotransporte de pasajeros de jurisdicción nacional de la RMBA²¹, derogando al Decreto N°3106/61.

Los fundamentos del decreto encuadran al nuevo marco normativo en un contexto de *reforma integral* del sistema, cuyo objetivo es la promoción de una *gestión más eficiente* del servicio. Se sostiene el desarrollo paralelo de distintos tipos de servicios (públicos y de oferta libre), y el propósito de *evitar la incertidumbre de los operadores existentes*, regularizando la situación de los permisos de explotación y *asegurando su preeminencia*, y de ayudar a la reconversión empresarial, garantizando un nivel adecuado de competencia. El usuario, pues, no aparece como centro de los cambios que se buscan promover.

La Autoridad de Aplicación (AA) es el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, aunque se reserva la delegación de sus facultades a la Secretaría de Transporte u otro organismo pertinente. Las pautas generales para la intervención de la Autoridad Pública son las siguientes:

- estructurar la red, asegurando una calidad homogénea de las trazas,
- atender la demanda insatisfecha (expansión urbana),
- dar prioridad al transporte público (atenuando los factores que afecten su rendimiento),
- asegurar un nivel de competencia adecuado,
- promover la diversificación cualitativa de la oferta,
- posibilitar a los prestadores de servicios públicos ampliar la gama de prestaciones,
- proteger el medio ambiente,
- disminuir los accidentes,
- integrar al discapacitado (acceso a los vehículos).

Los lineamientos centrales de la estrategia reglamentaria de los servicios públicos son los siguientes:

- se concesionan trazas individuales,
- se otorgan derechos de operación exclusivos (una sola concesión por servicio),
- se considera homogénea la calidad de las trazas,
- los permisos de explotación se otorgan mediante concurso público, eximiendo a los operadores preexistentes,
- el plazo de los permisos de explotación es de 10 años prorrogables automáticamente por períodos iguales²²,
- se disponen requisitos patrimoniales, fiscales, previsionales y de equipamiento (uniformes para los operadores de servicios públicos y extensivos a los de oferta libre), y un plazo mínimo de permanencia en el mercado de 9 meses,
- los operadores deben estar constituidos en sociedad (de personas, de capital o cooperativas),
- los permisos son intransferibles, pero no se reglamenta la composición o transferencia de capital accionario,
- la Autoridad de Aplicación define la traza y los parámetros operativos del servicio (cabeceras, recorridos, frecuencias, parque mínimo, régimen tarifario, y otros que considere la Autoridad)²³,
- la tarifa se reglamenta por control de costos, con base en los parámetros de una empresa promedio, e incluye un porcentaje fijo de compensación empresarial (método *cost - plus*),

- las tarifas deben mantener el equilibrio económico - financiero del conjunto de los operadores,
- la retribución del servicio está a cargo del usuario a través de la tarifa,
- no se disponen incentivos a la calidad ni a la productividad,
- no se disponen mecanismos de control social del sistema.

El marco normativo aplicado por la reforma al autotransporte público de pasajeros de la RMBA responde pues, al régimen de franquicia. El poder público delega la prestación en terceros, pero interviene controlando la idoneidad técnica y económica de los operadores, los parámetros de la operación, los plazos de entrada y salida del mercado, y la estructura de la red, con reserva de suspensión o prohibición del permiso habilitante. Como contrapartida, el estado garantiza la exclusividad (y continuidad) de la operación y el equilibrio económico financiero del conjunto de las empresas (Santos y Orrico Fo., 1996a).

El elemento distintivo de la norma es la habilitación de servicios de oferta libre y la diversificación de las modalidades de "servicio público". Por este motivo se la denominó de "desregulación", a pesar de sostener un fuerte nivel de intervención del estado en la actividad, preexistente en la reglamentación por franquicia dispuesta por el Decreto N°3106/61 (cuando se hace oficial la "privatización" del autotransporte colectivo).

Los servicios de autotransporte de pasajeros de la RMBA se clasifican así en servicios públicos y de oferta libre. Servicios públicos son aquellos destinados a satisfacer necesidades comunitarias con continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad, uniformidad (atributos jurídicos del servicio público). En este caso la Autoridad de Aplicación otorga derechos de operación exclusivos, determina recorridos, frecuencias, horarios, parque y tarifas, y como contrapartida garantiza la ecuación económica financiera del contrato. Los servicios de oferta libre son aquellos no comprendidos en el tipo anterior. Deben contar con el permiso de la Autoridad de Aplicación, pero sus parámetros operativos no se controlan (recorridos, frecuencias, horarios, tarifas y parque, con excepción de la propiedad y cantidad mínima del último).

Las diferentes modalidades de servicios públicos habilitadas son:

- servicio común de línea (obligatorio, respeto de parámetros operativos, tarifa reglamentada),

- servicios diferenciales (opcionales, vehículos especiales, pasajeros sentados, recorrido del servicio común, tarifa a proposición del prestador),
- servicios expresos (opcionales, supresión de paradas, recorridos alternativos con paradas sobre la traza del servicio común, tarifa a proposición del prestador),
- servicios expresos diferenciales (opcionales, vehículos especiales, pasajeros sentados, tarifa a proposición del prestador),
- servicios diferenciales de capacidad limitada (servicios diferenciales o diferenciales expresos, vehículos de hasta 12 asientos).

Se introduce además una modificación en cuanto a los servicios nocturnos, sobre los cuales no se especifica la obligatoriedad del servicio, y se habilita el cobro tarifas diferenciales entre las 0 y las 4 horas.

Las modalidades habilitadas de servicios de oferta libre son:

- servicios urbanos especiales (charters) (traslado regular entre pares de origen y destino predeterminado, precio pactado entre empresa y usuario, nómina de pasajeros),
- servicios contratados (contrato entre el transportista y una persona jurídica o física para su personal o clientela, pares de origen y destino predeterminados, pago o no por la persona transportada),
- servicios del ámbito portuario - aeroportuario,
- servicios de hipódromos y espectáculos deportivos,
- servicios escolares interjurisdiccionales.

Al igual que en el caso de los servicios públicos, los servicios de oferta libre deben ser habilitados por la Autoridad de Aplicación, y sus prestadores deben cumplir las mismas obligaciones (contratación de seguros, habilitación de vehículos y de los conductores, suministro de información estadística, cumplimiento de obligaciones fiscales y previsionales). Del mismo modo, la contravención de alguna de ellas autoriza a denegar el permiso. Por otra parte, también se reglamenta el ingreso y egreso del mercado mediante el mismo lapso mínimo de permanencia (9 meses), y se especifica el tipo de sociedad, el mínimo patrimonial, el régimen de garantías, y las características del material rodante (habilitación, seguridad, radicación, porcentaje mínimo de parque propio).

Todas las modalidades de servicios de oferta libre pueden ser prestadas también por las empresas de servicios públicos. Por último, el decreto N°656/94 crea el Registro Nacional del Transporte de Pasajeros por Automotor de Carácter Urbano y Suburbano.

3.1 Análisis crítico de la estrategia reglamentaria

Tanto a nivel nacional como internacional, se coincide en declarar como objetivo último de las políticas de reforma del autotransporte público urbano, la búsqueda de una gestión más eficiente del servicio. Como vimos, a nivel internacional los casos de reforma reglamentaria apuntan a aumentar la competencia de los operadores mediante mecanismos de licitaciones periódicas de corto o mediano plazo, y a introducir criterios económicos en la selección y evaluación de las empresas. A nivel nacional en cambio, la normativa apunta a regularizar la situación de los operadores preexistentes, garantizando su continuidad y reglamentando la competencia.

Al analizar los antecedentes internacionales de reforma, vimos que la reglamentación por franquicia (aplicada por el Decreto N°3101/61 y ratificada por el 656/94) no es la única modalidad utilizada en el autotransporte urbano de pasajeros. En rigor de verdad, fue la dominante antes de la reforma, y precisamente por ello, fue luego objeto de cuestionamientos y revisiones. La crítica fundamental que se le hace a este modelo reglamentario es la formación de monopolios u oligopolios protegidos de competencia, que capturan la reglamentación en su propio beneficio, provocando el incremento de los costos con poca calidad de servicio (Santos y Orrico Fo., 1996a). Veamos una rápida revisión teórica de la estrategia reglamentaria dispuesta por el Decreto N°656/94.

En cuanto a la forma de delegación del permiso tres aspectos son observables:

El objeto del permiso

Según Santos y Orrico Fo. (1996a), la delegación de permisos individuales por traza se fundamenta en una noción estrecha de monopolio natural, resultante de generalizar un comportamiento homogéneo para todos los servicios públicos, que no se corresponde con el del ATP, pues sus trazas o líneas no son

mercados aislados, y la operación individual de cada una supone mayores costos que la operación conjunta de una red de líneas. La operación combinada de una red de líneas permite obtener economías de escala en el autotransporte urbano. La ampliación del mercado y del parque incrementa el volumen de producción y a la vez reduce o elimina la competencia. Se obtiene mayor eficiencia operativa y solidez financiera (por el volumen de recaudación), facilitándose el acceso al crédito para la expansión y diversificación del servicio, aumentando finalmente la acumulación de capital. Cuenta también el acceso a la información, vinculado a la participación directa en las negociaciones con la Autoridad de Aplicación (Gutiérrez, 1999, 2000d).

La experiencia internacional señala la adopción de alternativas tendientes a superar esta restricción. Una de ellas es la formación de paquetes de rutas que obligan a las empresas a asumir la operatoria de recorridos con rentabilidad diferencial (el caso de los países escandinavos), otra es la formación de una "caja compensadora" que permita equilibrar los márgenes de ganancia de los distintos operadores (el caso de Brasil). Naturalmente, esta última alternativa requiere que el estado controle la recaudación de la actividad, aspecto beneficioso si se mantiene un mecanismo de control de precios por reglamentación de costos.

El plazo del permiso

Tradicionalmente los esquemas de reglamentación por franquicia otorgaban los permisos por plazos largos buscando amortizar el capital invertido, por lo que se tomaba como parámetro la vida útil del material rodante. Hoy esto se revisó, considerando que la estructura de costos del servicio contempla la depreciación y amortización del capital, y también que el recambio de unidades puede activar el mercado de vehículos usados al interior y al exterior de la actividad²⁴.

Así, los nuevos procesos licitatorios disponen plazos más breves y periódicos para los llamados a licitación, utilizando este mecanismo como oportunidad de control, con base en la amenaza de entrada de nuevos competidores y en la discontinuidad de la concesión (*competitive tendering*). El lapso temporal del permiso y el criterio de prórroga automática aplicados por el Decreto N°656/94, desvirtúan los potenciales beneficios de la fijación de un plazo temporal para la concesión.

La competencia por el permiso

Como señalamos anteriormente, cuando los parámetros operativos y la tarifa del servicio están reglamentados, la obtención del derecho de operación (y expansión) del servicio es el elemento clave de la competencia, en especial cuando se trata de permisos exclusivos que definen monopolios de ruta. La exención del llamado a concurso para la renovación de los permisos de operadores existentes dispuesta por la reforma reglamentaria, y su consecuente prórroga indefinida sin mediación de una evaluación técnica y económica de los prestadores, inhibe la entrada de nuevos competidores.

Por otra parte, la disposición de condiciones para la asignación de los derechos de operación (patrimoniales, fiscales, previsionales y de equipamiento), actúa como una barrera de entrada a la actividad y supedita la competencia, tanto para el ingreso de nuevos oferentes como para la expansión de los ya existentes.

En rigor, la disposición de montos mínimos de capital no condice con los requerimientos propios de la actividad (razón por la cual tiende a la atomización en ausencia de reglamentación). La selección de oferentes conforme a condiciones de asignación del permiso, tampoco concuerda con la ausencia posterior de reglas para efectuar transacciones accionarias. Esto último supone además, no contemplar como nuevos competidores la expansión de los prestadores existentes sobre otras rutas o segmentos del mercado.

En cuanto al elemento clave del Decreto N°656/94, la habilitación de los servicios de oferta libre, es oportuno aclarar que no apunta a incorporar competidores sino a legalizar preexistentes, que de este manera pasan a ser reglamentados y controlados, ya que estos servicios surgen en la década del '80 y se consolidan a comienzos de los '90²⁵. Según Belenky (1996) los servicios urbanos especiales (comúnmente denominados «charters») son prestados por empresas de un sólo vehículo, conducido por su propietario, que atienden zonas de baja accesibilidad o de demanda solvente en reemplazo del automóvil particular, derivando menos del 5% de los pasajeros transportados por los colectivos²⁶. En razón del tipo de demanda que atienden su permanencia es favorable, y por ello oportuna su habilitación y reglamentación.

Por otra parte, la competencia reglamentada incorpora nuevos segmentos de mercado para las empresas de servicios públicos, pues la reglamentación autoriza la provisión simultánea de ambas modalidades, a la vez que

Banco de la Nación Argentina

diversifica el tipo de prestación tradicional (servicios públicos comunes, rápidos, semi rápidos, y diferenciales).

En cuanto a la forma de remuneración del servicio son observables dos cuestiones:

El método de determinación de la tarifa

La metodología adoptada consiste en definir una estructura de costos ponderada con base en los parámetros de una empresa promedio, y aplicar sobre ella un margen fijo de compensación empresaria (ganancia). Esta estructura se revisa conforme a la variación de parámetros o precios. La reglamentación económica de precios por control de costos operativos exige la disposición de información suficiente y confiable. En el caso de la RMBA, ésta es suministrada por los operadores, como así también la de los ingresos generados por la actividad, ya que la recaudación de los pasajes vendidos está a su cargo. Aún sin considerar las posibilidades de corrupción y de intereses creados, la sujeción del reglamentador al suministro de información del reglamentado, desvirtúa el ejercicio de la función de control.

La definición de un porcentaje de remuneración fijo para la operación de trazas individuales y exclusivas a precios reglamentados, con base en la estructura de costos de una empresa promedio, es ampliamente criticada pues presume una inexistente homogeneidad en la calidad de las trazas. Establecer un margen fijo de ganancia sobre mercados de rentabilidad diferencial, habilita la generación de rentas extraordinarias, y por ende, concentración económica. Dado que la permanencia de empresas con rentabilidad negativa no es sustentable económicamente, la reglamentación desemboca en una garantía de rentabilidad positiva para *todas* las empresas del sistema, equiparando los costos medios a los de aquellas de peor *performance*. (Gutiérrez, 2000d)

Además, siendo que el tamaño de la producción en el autotransporte urbano depende de la forma en que se define la traza, y dependiendo la renta del operador del volumen de pasajeros transportados, la concesión de rutas individuales con derechos de operación exclusivos lleva implícita una asignación selectiva de economías de escala²⁷.

Asimismo, la sujeción de la rentabilidad al volumen de pasajeros transportados impuesta por esta forma de remuneración, fundamenta la generación

de economías de escala asociadas a la ampliación del mercado (vía incorporación de rutas o de parque), y a la eliminación o reducción de la competencia (vía definición de zonas exclusivas de operación)²⁸.

Por otra parte, el cálculo del costo medio está sujeto la correcta medición de la cantidad y *performance* de los operadores. (Gutiérrez, 1999a)

La carencia de criterios económicos

Es ampliamente reconocido que este tipo de reglamentación de precios no incentiva a las empresas a que bajen sus costos, pues la exageración del valor de los activos de capital y de los costos operativos aumenta la rentabilidad²⁹. Santos y Orrico Fo. (1996a) sostienen por ello que esta forma de determinación de la tarifa desvirtúa también la competencia potencial de los proveedores en la actividad, pues favorece la convergencia de intereses entre las terminales automotrices y las empresas de colectivos³⁰.

Por ello se propone hoy a nivel internacional, la ventaja de establecer mecanismos de reglamentación por precios máximos, en consonancia con el objetivo prioritario que persigue la reforma del sector: reducir costos! Lo que la Autoridad de Aplicación fija en este caso es el precio tope del servicio, independientemente de los costos de la actividad. Esto incentiva a las empresas a buscar la reducción de los costos. Se acompaña por la firma de un contrato, donde se establece el plazo de la concesión (no más de 5 años) y un mecanismo de adecuación de precios conforme varíe el índice de precios al consumidor (inflación). En el caso de un aumento de costos que la empresa no puede modificar o que deviene de disposiciones de la Autoridad Pública, se traslada directamente a la tarifa. En ocasiones incluso se propone establecer un cronograma de reducción de la tarifa, conforme a la consolidación de la gestión de la empresa y al aumento de su eficiencia (De Rus, 1997a, 1997b).

Por último, cabe destacar como aspectos positivos del proceso de reforma reglamentaria analizado. Tales como el rescate de los antecedentes chilenos y británicos de desreglamentación del transporte público urbano para sostener la opción de reforma reglamentaria, el desarrollo del proceso sin afectar el nivel de servicio, La concreción de mecanismos de fiscalización hasta el momento inexistentes, como la habilitación e inspección técnica de vehículos, la habilitación e inspección sanitaria de los conductores, y la instrumentación

METHALU Instituto de Planificación Urbana

de una línea telefónica para la recepción de reclamos, aspectos convenientes para la calidad y seguridad del servicio.

3.2. Algunas notas sobre el concurso y renovación de los permisos de explotación

Pasando de los aspectos "teóricos" a los "prácticos", necesariamente asociados a una correcta comprensión de la dimensión política de la producción del espacio urbano y de su sistema circulatorio, el seguimiento sistemático del marco jurídico de la actividad revela una *continua adecuación de la normativa a los intereses de los prestadores, contrastando una actitud propositiva y/o peticionante de los mismos, con una actitud pasiva del Poder Público, refleja y receptiva a las demandas de los operadores, consonante a su vez con el tipo de relación que se estableció históricamente entre estado y empresa en el transporte público de Buenos Aires*. Ilustramos esto seguidamente con algunos ejemplos asociados a la reforma reglamentaria de 1994. Recordamos que se establece como requisito para el acceso de los operadores existentes al beneficio de la renovación del permiso sin llamado a concurso, la ausencia de deudas fiscales e inhabilitaciones judiciales.

El 3-5-95 la Secretaría de Transporte aprobó por Res. ST N°199/95 y 200/95 el pliego general de condiciones para el llamado a concurso público para la prestación de servicios públicos de transporte urbano y suburbano de pasajeros por automotor de jurisdicción nacional, y las exigencias o condiciones particulares para la obtención del permiso, correspondientemente.

La Res. ST N°200/95, especifica algunos requisitos exigidos por el Decreto N°656/94 como ser:

- el plazo para la solicitud de renovación de permisos de explotación (90 días, a riesgo de perder los derechos adquiridos sobre la traza),
- el patrimonio mínimo (equivalente al parque mínimo por 54.000 boletos mínimos),
- las instalaciones (garages, playas, oficinas, zonas de descanso, especificando su superficie),
- los vehículos adaptados para personas discapacitadas,

- la antigüedad máxima de los vehículos,
- el equipamiento de la unidades,
- el depósito de garantía de cumplimiento del permiso (afectado al cumplimiento del régimen de penalidades -multas-),

El 6-6-95 las cámaras empresarias presentan un pedido a la Secretaría de Transporte para modificar ciertas exigencias de la resolución, por considerarlas "excesivas". El 22/9/95 la Res. ST N°77/95, realiza una enmienda parcial a la Res. ST N°200/95 que:

- prorroga el plazo para la presentación de los pedidos de renovación de permisos,
- disminuye la superficie requerida para las instalaciones,
- anula la afectación de los depósitos en garantía al pago de multas,
- anula la aplicación de penalidades a incumplimientos en término de la presentación de garantías.

A principios de 1996, la quiebra de la aseguradora Belgrano Sociedad Cooperativa de Seguros Limitada obliga a las empresas transportistas a asumir los cargos por numerosos juicios por accidentes de tránsito. La enérgica acción de *lobby* desatada por las cámaras empresarias (acompañada por una importante campaña publicitaria y por un paro nacional organizado junto con la Unión Tranviarios Automotor³¹), culmina en un decreto del Poder Ejecutivo declarando el estado de emergencia de las empresas autotransportistas. Se prohíbe su ejecución judicial, y se prorroga y financia en 60 cuotas el pago de las sentencias firmes. Seguidamente, la Secretaría de Transporte autoriza la contratación de seguros de responsabilidad civil con franquicia, reduciendo el costo de explotación un 50%³². En tanto se removían estos obstáculos a la renovación automática de los permisos, el pliego de condiciones para el llamado a concurso de líneas caducas, fue revocado y modificado en dos oportunidades (se aprobó en 1998, poco después del último aumento tarifario asociado a la renegociación de los contratos ferroviarios). Las enmiendas prorrogaron el plazo para las presentaciones de los pedidos de renovación, disminuyeron la superficie requerida para las instalaciones, anularon la afectación de los depósitos en garantía al pago de multas, y la aplicación de penalidades al incumplimiento en los plazos de presentación de las garantías.

Anticipándose a los acontecimientos, hacia fines de 1997 las cámaras solicitaron a la Secretaría de Transporte prioridad para las empresas operadoras en competencia ante la eventual caducidad de permisos, sugiriendo que el permiso podría "repartirse" mediante la formación de uniones transitorias de empresas, argumentando la necesidad de proteger las inversiones realizadas ante la necesidad de mitigar la falta de servicio de las empresas en situación comprometida. Como vimos, el Decreto N°656/94 autoriza la prestación de servicios a personas físicas o a tres tipos de sociedades: de personas, de capital o cooperativas, pero no incluye las uniones de empresas. El último pliego aprobado, aplica como método a seguir para la evaluación de las ofertas, los siguientes criterios:

- los antecedentes empresarios en la prestación de servicios de autotransporte público de pasajeros (la puntuación máxima se otorga a líneas nacionales del AMBA, promediándose en el caso de uniones de empresas conforme al número de socios),
- la capacidad patrimonial,
- la edad promedio del parque (en caso de una línea licitada operada provisoriamente por una nueva empresa, los vehículos ofertados afectados a la prestación se consideran como 0 kilómetro si lo fueron al incorporarse al servicio. También se otorgan puntos adicionales a aquellos oferentes que superen las exigencias mínimas en cuanto al número de unidades adaptadas a las nuevas condiciones de accesibilidad para discapacitados),
- el tipo de sociedad (la puntuación máxima se otorga a las sociedades anónimas, consorcios o uniones de empresas, y el mínimo a las cooperativas).

Claramente, el pliego define un perfil empresario y éste es diferente del tradicional.

Presentamos brevemente otro ejemplo asociado a la renovación de unidades, resultado sobresaliente de la reforma reglamentaria.

En virtud del estado de emergencia que declara el Decreto N°260/97, las cámaras solicitan una flexibilización del cronograma de renovación de vehículos dispuesto por el Decreto N°714/96 que vencía el 31-12-97 (conforme a la antigüedad máxima de 10 años que pauta la Ley de Tránsito), del porcentaje anual de renovación del parque, y del porcentaje de vehículos de piso bajo.

Aparte solicitan un tratamiento impositivo preferente para este tipo de vehículos, como incentivo a la inversión y a la reconversión tecnológica.

Como resultado del pedido empresario, la antigüedad máxima de 10 años se extiende con una prórroga de 6 meses otorgada por la CNRT, a la que se suma el lapso de vigencia de la última revisión técnica. Por otra parte, el porcentaje del parque a renovar se reduce del 20 al 10% para 1997 y 1998, y se autoriza a incorporar unidades de piso bajo y semi bajo³⁴. No obstante esto, la obligación de renovar el parque se utiliza como argumento para fundamentar un nuevo aumento tarifario, otorgado en Enero de 1998. Del mismo modo, ya en 1995 un decreto incentiva la renovación del parque dispuesta por la Ley de Tránsito, otorgando descuentos impositivos a la compra de unidades 0 km.

Estos vaivenes en la aplicación de la reglamentación, aparejan efectos diferenciales sobre los operadores. La previsión de plazos para el cumplimiento de los requerimientos de renovación del parque (y de los permisos) dispuestos por la reglamentación, lleva a los pequeños operadores a asumir compromisos que vulneran su precaria condición financiera. La postergación de los plazos (e incluso la modificación de las condiciones de renovación del parque en tipo y cantidad) *a posteriori* de su expiración, efecto de la presión ejercida por las cámaras empresarias, resulta una acción tardía para estas empresas frente al endeudamiento contraído. Esto, sumado a la contracción de la demanda y a la competencia de los operadores en mejores condiciones, cierra un círculo acumulativo de decadencia para las empresas pequeñas, que culmina en la quiebra y absorción.

Estas experiencias avalan las críticas internacionales al esquema de reglamentación por franquicia en cuanto a la captura del reglamentador por el reglamentado, y al peligro de formación de carteles de prestadores. Por eso el pensamiento dominante a nivel mundial es que la mejor reglamentación es la competencia, y que la mejor competencia es la reglamentada. La esencia de la reforma es la competencia, y para ello se apunta a propiciar la formación de una estructura de mercado lo más "competitiva posible", atendiendo primordialmente a reconvertir el tipo de gestión empresarial (Gwilliam, 1997).

De lo visto hasta aquí resulta que *la estrategia reglamentaria del autotransporte de pasajeros de la RMBA va en sentido contrario a la del sector a nivel internacional*. En lugar de atenuar la intervención estatal, para favorecer la competencia en la gestión directa de particulares en la producción

de bienes o servicios públicos, se conserva un marco reglamentario fuertemente intervencionista, objeto de revisión a nivel mundial. Esto resulta más próximo al objetivo de *resguardar las posiciones, consolidadas al amparo de una estrategia reglamentaria que aseguraba derechos monopólicos de ruta, que a asegurar la competencia.*

Se pretende un mayor control y fiscalización manteniéndose la modalidad de reglamentación de la franquicia, frente a un sector cada vez más concentrado, con una estructura de poder históricamente consolidada y sin una efectiva función de planificación.

Resumiendo, *la estrategia reglamentaria actual adecua la reglamentación pasiva preexistente a la estrategia de un nueva estructura empresaria, utilizando la reglamentación intervencionista como mecanismo de protección y también de canalización de un proceso de reconversión diferencial: favorable a los requerimientos de las grandes empresas, y excluyente para los pequeños operadores, cuya incapacidad financiera y de gestión para afrontar la transformación impuesta, habilita un proceso de concentración económica y empresaria.*

IV

UN NUEVO PERFIL EMPRESARIO

La reforma reglamentaria del autotransporte urbano acompañó el cambio de gestión de los ferrocarriles metropolitanos, acontecimiento que aparejó importantes transformaciones también a nivel de los operadores del sistema, registrándose procesos de expansión intermodal y de concentración económica. Nos referimos seguidamente al primero.

En 1991 se separa de Ferrocarriles Argentinos (FA) el organismo destinado a preparar la privatización de los ferrocarriles suburbanos de pasajeros de la ciudad de Buenos Aires: Ferrocarriles Metropolitanos Sociedad Anónima (FEMESA)³⁴. La red fue dividida en 7 grupos de servicios, respondiendo en buena medida al gerenciamiento por línea preexistente. En dos casos se agrupan líneas (la ex línea Urquiza y los subterráneos, y la ex línea Mitre y Sarmiento). Sólo en el caso de la ex línea Roca se altera la configuración anterior de la red, absorbiendo el tramo que conecta los servicios del ramal oeste (ex línea Sarmiento) con la ciudad de La Plata (capital provincial). La decisión se fundamentó en la idea de que el servicio a La Plata quede en manos de un sólo operador, preservando un mercado de viajes para el concesionario³⁵. En 1992 se preadjudicaron los servicios, y entre 1994 y 1995 se tomó posesión.

TABLA 1: Principales datos de la concesión de los ferrocarriles suburbanos a la posesión.

GRUPO CONCE-SIONARIO	SOCIEDAD AUTOTRANS-PORTISTA	LINEAS	POSESION	TIEM-PO (años)	SUBSIDIO NETO (1) (millones \$)	RED (km)	PAS/TP (millones)
Ferrovias	TAC	Belgrano norte	1/4/94	10	255	54	32,3
Trenes de Buenos Aires Metro-politano	COMETRANS	Mitre	27/5/95	10	214	189	80,6
		Sarmiento	27/5/95	10		175	111,5
	Autotranspor-tistas (2)	San Martín	1/4/94		18	58	46,6
		Belgrano	1/5/94	10	210	71	13,1
		Sur	1/1/95	10	6	259	147
	TRAINMET	Roca		10			
Metrovias	COMETRANS	Urquiza	1/1/94		101	28	25
		Subtes	1/1/94	20		46	222
				20			

(1) Subsidio Neto = (subsidio operativo + subsidio inversión) - canon. Valores a la oferta.

(2) Conjunto de 45 accionistas. A fines de 1996, 32 se incorporan a Trainmet SA, que totaliza 49 accionistas.

Fuente: Argentina - CNRT, 1997c; Argentina - IGJ, 1997a, 1997b. Elaboración propia.

La privatización de los ferrocarriles suburbanos y subterráneos incorpora capitales intermodales, extrasectoriales y extranjeros a la operación del transporte público de la región. Los servicios fueron adjudicados a tres grupos, y en todos participan empresas autotransportistas, ya que el ingreso al mercado de empresas preexistentes no fue condicionado como "nuevos competidores". Están asociadas como accionistas mayoritarios o en partes iguales a grupos económicos nacionales y a capitales extranjeros como operadores técnicos. El 87% de las empresas autotransportistas que participan en la operación de 6 de las 7 líneas de superficie y de la red de subterráneos, es del ámbito local (o sea, operan servicios urbanos en la RMBA), en la restante participa una empresa de autotransporte de pasajeros de escala interurbana.

Las empresas autotransportistas locales que participan en los consorcios ferroviarios (para nosotros empresas intermodales) operan el 70% de las líneas nacionales y provinciales de la RMBA, y el 50% de las comunales. Esta participación creció durante 1998. En su mayoría atienden más de una línea y de diferente jurisdicción (nacional, provincial y comunal). También prestan servicios de media y larga distancia. Algunas participan en actividades conexas (concesión de la terminal metropolitana de ómnibus de larga distancia, empresas aseguradoras, equipamiento para el expendio automático de boletos, etc.), e incluso en otras fuera de sector (recolección de residuos, por ejemplo). Respecto al total de firmas de la jurisdicción nacional, las empresas intermodales representan el 47%, poseen casi el 60% del parque y el 63% de las líneas, y la media de líneas por empresa duplica la de aquellas que no participan en la operación ferroviaria. El 83% de estas últimas tiene un parque menor a la media de la jurisdicción, en cambio el 55% de las empresas intermodales tiene un parque mayor a la media (Gutiérrez, 1998, 2000b).

Los dos grupos empresarios autotransportistas más grandes de la jurisdicción nacional controlan el 21% de las líneas, el 19% del parque (más de 1800 unidades sólo de servicio común), y el 17% de la demanda de un mercado de más de 9 millones de viajes diarios por transporte público. Entre sus rutas se incluyen las dos de circunvalación interna, y las dos de circunvalación periférica de la Capital Federal. Controlan en total el 38% de las rutas del Distrito Federal, cuyo índice pasajero kilómetro medio es de 3,07, el más alto de los tres grupos tarifarios de las líneas nacionales. Además, ambos participan en los consorcios ferroviarios integrando una misma sociedad (Cometrans). Esta opera tres de las siete líneas ferroviarias de superficie (transportando el 47% de la demanda del modo), y también las cinco líneas de subterráneos y el premetro. Forma parte a su vez de uno de los grupos concesionarios del metro de Río de Janeiro (Gutiérrez, 2000c).

V

EFFECTOS DEL PROCESO DE DESREGLAMENTACION

5.1 Sobre costos, precios y demanda

Como vimos, el objetivo principal de la reforma reglamentaria del autotransporte fue incrementar la eficiencia del sector. Atendiendo a la definición del concepto (la economía de recursos en la producción de resultados), una evaluación de la política requiere un análisis económico, que contemple la evolución de los costos de operación, del precio del servicio, y de la demanda. Veamos entonces los datos anteriores y posteriores a la reforma reglamentaria.

Como se desprende de la tabla y figuras siguientes, el costo de explotación del sistema subió un 73,5%. Si consideramos el costo de explotación por pasajero transportado, el aumento es aún mayor (152%), puesto que la demanda descendió un 31% durante el período. A la vez, la tarifa aumentó un 103% entre 1992 y 1998, de modo que el costo total del sistema financiado por el usuario ascendió un 40%³⁶. Por lo tanto, los costos y el precio del servicio subieron, y la demanda cayó. La eficiencia del sistema es pues, menor.

TABLA 2:
Autotransporte público metropolitano de jurisdicción nacional.
Años 1992 y 1998

Grupos Tarifarios Distrito Federal y Suburbanas Grupo I	1992	1998	1992-1998
Costo por kilómetro (\$/kilómetro) (1)	1.13	2.09	84.5%
Costo por pasajero transportado (\$/pasajero) (2)	0.44	1.11	152%
Costo anual de explotación del sistema (\$ en millones) (3)	947	1643	73.5%
Costo anual sufragado por el usuario (\$ en millones) (4)	813.39	1141.5	40%

Fuente: F.A.T.A.P., 1992, Argentina - ST, 2000, Argentina - CNRT, 2000. Elaboración propia.

(1) Valor promedio anual, según tráfico por grupo tarifario.

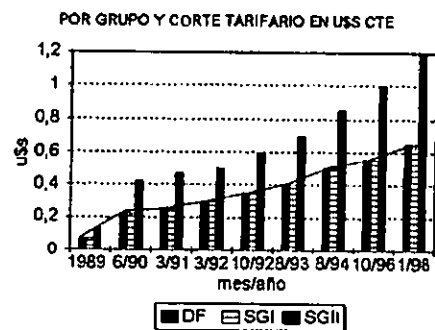
(2) Costo de explotación por pasajero transportado = costo anual de explotación / pasajeros anuales transportados.

(3) Costo anual de explotación del sistema = kilómetros recorridos por año * costo de explotación por kilómetro.

(4) Costo anual sufragado por el usuario = pasajeros transportados por año * tarifa media.

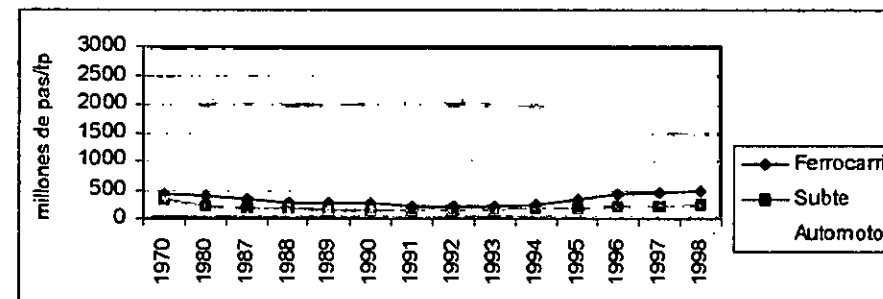
Nota: Los servicios de autotransporte del área metropolitana se dividen en tres grupos tarifarios: distrito federal, suburbanas grupo I y suburbanas grupo II. Corresponden al primer grupo tarifario las líneas cuyo recorrido se desarrolla íntegramente dentro del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, al segundo y tercer grupo tarifario corresponden aquellas líneas cuyos recorridos unen la Ciudad de Buenos Aires con los partidos aglomerados de la región, siendo su distancia media de transporte pagada inferior a 15 kilómetros en las suburbanas grupo I y superior en las suburbanas grupo II. Los dos primeros grupos concentran más del 97% del tráfico de la región.

FIGURA 1: Evolución de la tarifa media del autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional. Años 1989-1998



Fuente: Argentina - CNRT, 1998. Elaboración propia.

FIGURA 2: Distribución modal de viajes por transporte público en la región metropolitana de Buenos Aires entre 1987-98



Fuente: Argentina-CNRT, 1997a; Argentina-CNRT, 1997b. Elaboración propia.

5.2 Sobre inversiones, nivel y calidad de servicio

Otro aspecto interesante de considerar es la eficacia de la política, esto es, la satisfacción de los fines últimos de la actividad. Para ello es menester observar el nivel y la calidad del servicio ofrecido en relación con el precio que por él sufraga el usuario a través de la tarifa.

Con la reforma reglamentaria se incorporó al parque instrumentos técnicos tendientes a aumentar la seguridad de la circulación, tales como limitadores de velocidad, control mecanizado de cierre de puertas, caja de cambios automática, suspensión neumática, máquinas expendedoras de boletos, aunque los índices de accidentalidad no disminuyeron. Apuntando con mayor precisión a las causales del problema de la seguridad, la ex Comisión Nacional del Transporte Automotor creó la Escuela de Conductores y una línea telefónica para la recepción de las quejas de los usuarios.

Por otra parte, la reforma se desarrolló sin alterar el nivel de servicio. Veamos algunos datos.

**TABLA 3: Indicadores del autotransporte público metropolitano.
Líneas nacionales.**

INDICADOR	UNIDAD	1992	1998
Cantidad de empresas	Unidades	123	108
Promedio de líneas por empresa	Unidades	1.16	1.30
Unidades en servicio (incluye diferenciales)	Unidades	9877	9747
Promedio de vehículos por empresa	Unidades	80.30	90.25
Antigüedad media	Años	6.9	4.25
Kilómetros recorridos	Millones	838	786
Kilómetros/vehículo	Kilómetros	84.84	80.66
Asientos - kilómetros ofrecidos	Millones	22375	23141
Pasajeros transportados	Millones	2140.5	1482.42
Coefficiente de ocupación	%demanda/oferta	0.68	0.45

Nota: Las líneas nacionales unen los partidos aglomerados de la Provincia de Buenos Aires con el Distrito Federal o circulan dentro de él. Dentro de la región metropolitana también hay líneas comunales (circulan dentro del ejido de un partido), y provinciales (entre dos o más).

* No se identifican empresas conglomeradas y/o uniones de empresas.

Fuente: Argentina-CNRT, 1998. Elaboración propia.

La Tabla 3 muestra una recuperación significativa de la desinversión en material rodante en las líneas de jurisdicción nacional. El tamaño del parque total en cantidad de unidades es aproximadamente el mismo, y su antigüedad media disminuye un 38%, pasando de 7 a 4 años. También muestra que la cantidad de asientos - kilómetros ofrecidos ascendió un 3,4% entre 1992 y 1998, frente a una contracción de la demanda del 31%.

Necesariamente, si la demanda cae y la oferta aumenta o se mantiene, el coeficiente de ocupación disminuye, en este caso casi un 34%. El mayor tamaño de los vehículos incorporados aumenta la capacidad ociosa, y compromete particularmente a las empresas que atienden rutas de menor volumen o rotación de demanda. Conforme a la heterogénea capacidad económico financiera de los operadores, las incorporaciones tecnológicas y de parque exigidas por la Secretaría de Transporte como requisitos para acceder al permiso, impu-

sieron una asignación selectiva del privilegio de su renovación sin llamado a licitación. Su impacto fue diferencial, y condicionó seriamente las posibilidades de reconversión de empresas pequeñas y/o poco rentables, pues no se previeron mecanismos de asistencia a tal fin. El descenso del número de empresas, y el aumento de su tamaño en parque y cantidad de líneas, lo verifica. Ampliamos esto a continuación.

5.3 Sobre la estructura empresarial

La regularización de los permisos de explotación dispuesta por el Decreto N°656 registró importantes demoras. El incumplimiento de las empresas en cuanto a la presentación de la información motivó sucesivas postergaciones, no obstante, lo cual sólo en un número reducido de casos se determinó la caducidad de permisos de explotación. En esos casos la operación fue transferida a empresas preexistentes con permisos precarios hasta la sustanciación del concurso, los cuales en general tuvieron un único oferente, que resultó ganador. Este último punto manifiesta la inhibición de la competencia impuesta por la reglamentación, funcionando el concurso de ofertas más como instrumento jurídico de validación, que como un mecanismo de reglamentación de la competencia y de control. A pesar de ello el procedimiento tiene aspectos valederos: hoy el 95% de las trazas es operado por empresas con permisos regulares, y con un mayor nivel de saneamiento económico y fiscal.

El efecto más contundente de la reforma reglamentaria es la transformación de la estructura empresarial. Como vimos, la estructura empresarial de los operadores consolidada a partir de la reglamentación formal del sector en 1961, se mantuvo sin mayores alteraciones hasta comienzos de esta década. La sociedad de componentes fue un ejemplo para el resto del mundo y especialmente para las grandes ciudades latinoamericanas, cuyo veloz crecimiento no lograba ser acompañado por un proceso de maduración de las empresas autotransportistas, en su mayoría de carácter artesanal y precapitalista. Aunque a lo largo del período mencionado las empresas de colectivos de la RMBA registran una tendencia a la concentración, ésta es leve y asociada fundamentalmente a una búsqueda de equilibrio en la redistribución interna del mercado.

La organización del autotransporte colectivo local se fundó pues, en empresas que atendían una única traza o línea a la que se asociaba su razón social. La metodología empleada actualmente para identificar y caracterizar a las empresas de autotransporte público de pasajeros, tanto por el Sector Público como por técnicos, académicos y especialistas, responde aún a esta estructura. Pero la evolución hacia una forma más compleja evidenciada en los últimos años, hace necesario desarrollar y aplicar una nueva metodología que permita identificar tipologías de empresas distintas de la tradicional, condición necesaria para ponderar los indicadores de oferta, de demanda y económicos del sector, y para identificar procesos de expansión empresarial intra o intermodal. Con este propósito definimos las empresas de autotransporte atendiendo a la composición de los directorios de cada razón social, a fin de registrar vinculaciones entre ellas.

Los resultados obtenidos indican la coexistencia actual de cuatro tipos de empresas:

- empresas monolínea: un capital accionario controla una única razón social y una única traza o línea,
- empresas multilínea: un capital accionario controla una única razón social y más de una traza o línea,
- empresas conglomerales: un mismo capital controla diferentes razones sociales y trazas,
- uniones de empresas: un mismo grupo de capitales controla diferentes razones sociales y trazas.

Las empresas denominadas monolínea conservan la estructura tradicional. Las restantes son empresas de estructura moderna. Presentamos seguidamente algunos datos destinados a su caracterización.

Tabla 4: Estructura empresarial del autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional. Indicadores de oferta. Año 1999

TIPO DE EMPRESA	NUMERO EMPRESA	%	NUMERO LINEAS	%	LINEAS/ EMPRESA	PARQUE	%	PARQUE MEDIO
MULTILINEA	11	17	21	15	2.18	1399	14	127
CONGLOMERAL	25	39	86	61	3.44	5924	61	237
UNION EMPRESAS	1	2	7	5	7	585	6	585
MONOLINEA	27	42	27	19	1	1751	18	65
TOTAL	64	100	141	100	2.2	9659	100	151

Nota: Las firmas multilíneas que integran uniones de empresas, o las uniones de empresas formadas por multilíneas o empresas conglomerales, se conmutan como empresas conglomerales.

Fuente: Argentina - CNRT, 2000. Elaboración propia.

Se comprueba una reducción del número de empresas y un aumento de su tamaño, tanto en cantidad de parque como de rutas operadas. Mediante la metodología oficial se registra un descenso del 12% en el número de operadores, valor que asciende al 48% al rectificar el criterio. Este aspecto corrobora una de las observaciones hechas al modelo reglamentario abordado por el Decreto N°656, referida a la obtención de economías de escala mediante la expansión de las empresas y la formación de redes, en oposición a la concesión de rutas individuales. La comparación de las Tablas 3 y 4 muestra que la identificación de las empresas según su razón social distorsiona la *performance* de los datos, y por ello, dada la sujeción de la tarifa y de la ganancia al comportamiento de una empresa promedio, se incentiva el encubrimiento de las transacciones de paquetes accionarios.

TABLA 5: Relación entre empresas autotransportistas (monomodales) y empresas autotransportistas concesionarias ferroviarias (multimodales) sobre el total de jurisdicción nacional

	NUMERO EMPRESAS	NUMERO LINEAS	PARQUE	PARQUE MEDIO	PASAJEROS (millones)	PASA/ KM
EMPRESAS MULTI MODALES	34 53%	100 71%	6866 71%	71	1046.666%	2.29
EMPRESAS MONO MODALES	30 47%	41 29%	2793 29%	72	543.1 34%	2.56
TOTAL	64 100%	141 100%	9659 100%	70.5	1589.7 100%	2.37

Fuente: Argentina - CNRT, 2000. Elaboración propia.

De las tablas precedentes resulta que en la actualidad el 58% de las empresas del sistema opera una red de rutas, de las cuales 17% son empresas de tipo multilínea (operan una red de rutas con una misma razón social), un 39% son de tipo conglomeral (operan una red de rutas con diferentes razones sociales), y un 2% son uniones de empresas (fusión de paquetes accionarios con una nueva razón social). En conjunto, operan el 81% de las rutas y el 82% del parque.

El 42% restante conserva la estructura tradicional (monolínea, operación de una única ruta asociada a la razón social). Pero operan sólo el 19% de las rutas y el 18% del parque, atienden el 20% de la demanda y controlan el 19% de la recaudación.

Las empresas operadoras de redes de rutas tienen en promedio un tamaño de 316 vehículos, casi 5 veces mayor al de las de estructura tradicional, de 65 coches. Controlan el 82% del parque, atienden el 80% de la demanda, y el 81% de la recaudación.

En cuanto a la expansión intermodal de las empresas de autotransporte público se observa que, de las 64 empresas de jurisdicción nacional, 34 participan en los consorcios ferroviarios, es decir, el 53% de las empresas son intermodales. Estas operan el 71% de las rutas de la jurisdicción y atienden el 66% de la demanda. El otro 47% de las empresas no participa en los consor-

cios ferroviarios. De ellas casi el 60% son de estructura tradicional, es decir, son monolíneas (operan una única ruta). El resto son empresas de estructura moderna (unión de empresas, multilíneas y conglomerales). En conjunto, operan el 29% de las rutas y atienden el 34% de la demanda total del autotransporte.

La asociación entre tamaño y tipo de empresa, muestra que aquellas que sobreviven con la estructura tradicional presentan un universo mucho más homogéneo que el de las empresas en expansión, y que la mejor *performance* de los indicadores económicos corresponde a las empresas monolíneas y a las uniones de empresas. Esto indica que subsisten con estructura tradicional aquellas empresas de tamaño medio y con buena rentabilidad, y que el aumento del volumen de producción y el tamaño del parque que implica la segunda tipología, mejora la *performance* de las trazas individuales.

En resumidas cuentas, *a posteriori* de la reforma el tamaño de empresa media del autotransporte metropolitano aumenta. Las empresas chicas, representantes del tamaño medio del sector antes de la reforma, quiebran y desaparecen. Las empresas que conservan la estructura tradicional, son de tamaño medio y atienden recorridos de buena rentabilidad. Las empresas de estructura moderna, dominantes en la composición actual del sector, mejoran la rentabilidad mediante la operación conjunta de una red de recorridos. (Gutiérrez. 2000d)

5.4 Relaciones de competencia - complementación intra e intermodal

A fin de observar situaciones de competencia - complementación intermodal, se examina la distribución territorial de la red de rutas de autotransporte público de las empresas integrantes de los consorcios ferroviarios metropolitanos.

Las trazas de las empresas de autotransporte del grupo concesionario ferroviario Cometrans prestan servicio en los corredores norte - noroeste, oeste y sur; las del grupo Trainmet lo hacen en los corredores oeste y sur, y las del Metropolitano no incluidas en Trainmet, en el norte y oeste. Por lo tanto, no hay una correspondencia estricta entre los corredores ferroviarios y los corredores de autotransporte atendidos por las empresas intermodales.

Tabla 6: Distribución de las rutas de las empresas intermodales según corredor

	TRAINMET	%	COMETRANS	%	TOTAL	%
NORTE	18	12	13	19	31	15
OESTE	50	34	11	16	61	29
SUR	61	42	31	46	92	43
DF	10	7	12	18	22	10
TRANSVERSAL	6	4	-	-	6	3
TOTAL	145	100	67	100	212	100

Fuente: Argentina - IGJ, 1998; Lumi, 1998. Elaboración propia.

En ambos grupos las trazas de autotransporte de las empresas multimodales son mayormente del corredor sur (43%), y luego del oeste (29%). Dichos corredores reúnen el 72% de las trazas operadas por estas empresas. En términos relativos la menor participación corresponde a rutas del corredor norte.

La mayor parte de las trazas de las empresas del grupo Trainmet operan rutas del corredor sur (42%), servido por el consorcio también mediante el modo ferroviario. No obstante, el 34% de las trazas de Trainmet operan en el corredor oeste, servido mediante el modo ferroviario por el consorcio Cometrans. En el caso del grupo Cometrans, el porcentaje mayoritario de las trazas corresponden al corredor sur (46%), atendido por ferrocarril por Metropolitano, aunque algunas pertenecen al corredor sudoeste, servido por la ex línea Sarmiento, operada por TBA. En ambos casos los consorcios atienden trazas complementarias, pero también un porcentaje significativo de las mismas corresponde al corredor ferroviario del competidor, especialmente en Cometrans.

La expansión intermodal de las empresas autotransportistas no responde pues, a un criterio de complementación comercial de rutas. En ningún caso se cerró una zona exclusiva de viajes a través de la participación en los consorcios ferroviarios, en términos de conjunto. Esto hace presumir que la acción respondió más bien a un interés corporativo por evitar el ingreso al mercado metropolitano de nuevos competidores, de ahí que la intervención se organizó

conforme a la afiliación de los operadores a las cámaras empresarias. Atravesando este eje común aparecen las estrategias de los grupos empresarios dominantes, que tampoco son coincidentes (Gutiérrez, 1998, 1999, 2000b, 2000c), y las de las firmas con capacidad de reconversión. De ellas resulta una trama de asociaciones y absorciones, que apuntan a cerrar zonas de mercado (por selección de ruta, no de rentabilidad), y/o ampliar la escala del mercado (sin selección de ruta o rentabilidad). (Gutiérrez, 2000d)

En cuanto a los servicios urbanos especiales, su reglamentación funcionó como un mecanismo de control de su crecimiento⁴⁰. En 1996 la cantidad de empresas era de 1467 y de 1236 en 1998, y el parque de 1722 y 1811 respectivamente. La antigüedad media se sostiene en 3 años (CNRT, 1997, 1998). Según Ternavasio (1998):

...«La incorporación al sistema de los Servicios de Oferta Libre, si bien no implicó una derivación significativa de pasajeros en términos de los volúmenes de viajes de la región, tuvo efectos de importancia en algunos corredores donde se establecieron, operando en transgresión de lo reglamentado, como líneas de transporte público con frecuencias regulares en horas de pico y venta de pasajes en el bus.

Si bien en términos de los totales de viajes de la región, los viajes captados por los servicios de OL no resultan significativos, su impacto se hizo sentir en los servicios diferenciales que prestan las empresas de servicios públicos, que perdieron pasajeros en una proporción mayor que los servicios comunes»... Ternavasio, 1998:5).

El aumento del boleto del colectivo y de los restantes modos públicos de transporte, sumado a la crisis económica y a los cambios demográficos y locacionales de la región, contribuye a explicar la consolidación de los servicios de oferta libre. Estos, además de ventajas de confort, ofrecen la posibilidad de realizar el viaje en un sólo tramo, por lo que su tarifa resulta equivalente o menor a la de los servicios públicos, cuya combinación exige pagar cada uno en forma independiente (con excepción del subterráneo), y también a la del uso del automóvil.

Por otra parte, la pérdida de pasajeros de los servicios diferenciales, quizás por desventajas de precio en relación al servicio ofrecido por los charters, es acompañada por un crecimiento significativo de los servicios semi rápidos

(Tabla 7). Ambos casos, servicios semi rápidos y urbanos especiales, indican la existencia de demanda insatisfecha, sea por oferta insuficiente o insatisfactoria del servicio.

TABLA 7: Evolución de los servicios semi rápidos y diferenciales por automotor 1992-1996

AÑO	PASAJEROS TRANSPORTADOS (millones)		KILOMETROS RECORRIDOS (millones)	
	Semi rápidos	Diferenciales	Semi rápidos	Diferenciales
1992	6,27	22.03	2,93	24.92
1993	14,15	21.53	7,61	30.96
1994	15,4	20.05	10,01	29.85
1995	17,24	14.79	16,23	25.63
1996	23,32	12.59	21,70	21.54

Fuente: Argentina - CNRT, 1997b. Elaboración propia.

CONCLUSIONES

.....

A continuación resumimos los puntos principales y las conclusiones del trabajo.

- Desde los orígenes del sistema de transporte metropolitano, la vinculación entre estado y empresa funciona como una relación de complemento - subordinación del interés público a los intereses particulares de los operadores, mediante la captura del reglamentador por el reglamentado. La histórica ausencia de planificación explícita del estado encuentra complemento en la acción de particulares. Esta relación de cooperación, deviene progresivamente en subordinación, conforme se deteriora la figura del estado y se fortalece la de los operadores. El estado presenta sucesivamente estrategias diferentes, que van de la pasividad a la acción enérgica, conforme sea la confrontación de intereses con los de los operadores dominantes.
- La historia local de cada ciudad y de su sistema circulatorio no debe ser desatendida a la hora de formular políticas. La estructura empresarial, territorial y socioeconómica de cada sistema de transporte, y la evolución histórica particular de la cual resulta, es el punto de partida en el que se inscribe el presente. Esta salvedad es especialmente significativa para el caso de la

desreglamentación del autotransporte metropolitano, pues se trata de una política cerrada a las empresas preexistentes del sistema.

- A nivel internacional, el autotransporte urbano de pasajeros fue un sector históricamente reglamentado, y la forma de intervención dominante en los casos de prestación por empresas privadas fue la franquicia. A partir de los años '80, las políticas neoliberales que lideraron la reforma del sector encontraron explicación a sus problemas en la excesiva intervención del estado en el transporte público. El abanico de opciones de reforma del ATP es sumamente amplio, aún dentro de cada una de sus vertientes (reforma de empresas públicas o privatización, reforma reglamentaria parcial o total). Las políticas de desreglamentación parcial, enfocan la competencia en el derecho a operar el servicio con exclusividad, buscando incentivarla mediante el empleo de licitaciones periódicas de mediano y corto plazo, y/o incorporan diversas modalidades de organización contractual buscando separar los riesgos de operación de los comerciales, a fin de incentivar al operador a controlar sus costos y ganar productividad, manteniendo calidad y precio.
- El transporte urbano es una red de servicios, donde el tratamiento de cada línea en forma separada ignora que su comportamiento afecta al del resto. Esta interconexión propende el desarrollo de estrategias empresarias para una red de servicios, trascendiendo la delegación de permisos de explotación individuales. La operación conjunta de una red de servicios ofrece economías de escala, de densidad, de aprendizaje, de utilización de la capacidad instalada, gerenciales, ventajas en la obtención de precios y créditos, etc., que propenden la concentración empresarial, por lo que resulta importante introducir elementos que eviten la distorsión de la competencia. Es difícil reglamentar un mercado regional desde una escala nacional.
- La desreglamentación puede promover la competitividad de un mercado o su concentración, según cómo se la conciba y ejecute, puesto que es posible "desreglamentar" tanto a favor de la competencia, como a favor de la concentración. En el primer caso, se apunta a flexibilizar las barreras de entrada, factor determinante de la competencia. Los resultados dependerán de cuántas y cuáles (requisitos de capital, mecanismos de licitación, control de expansión de operadores existentes, etc.) y de la capacidad del estado para

controlar el procedimiento. En el segundo, se apunta a remover obstáculos a un proceso de reconversión empresarial, sin limitar la concentración y expansión de los operadores preexistentes, factor de desequilibrio de la competencia "inducido" por la reglamentación, que condiciona el desempeño y la estructura del mercado.

- La reforma reglamentaria del autotransporte de pasajeros de la RMBA va en sentido contrario a la del sector a nivel internacional. Se conserva el esquema reglamentario de franquicia, fuertemente intervencionista. El procedimiento de licitación o concurso público funciona en pocas ocasiones y como instrumento formal, destinado a garantizar la transparencia del proceso de delegación del permiso de explotación del servicio, y no como un mecanismo de reglamentación. Los operadores preexistentes están eximidos. Las licitaciones consideran sólo criterios cualitativos de tipo técnico y no incorporan criterios económicos, las prorrogas son trámites meramente formales, sin evaluaciones técnicas y/o económicas, las autoridades garantizan el equilibrio económico del contrato sin auténtico conocimiento de los costos, y la capacidad de control efectivo del estado es reducida.
- La reforma reglamentaria del autotransporte metropolitano fue una política cerrada a las empresas existentes, inhibitoria de la competencia, y conserva una estrategia criticada por su permeabilidad a los intereses de los prestadores. No se busca cambiar la situación, sino adecuarla a un nuevo contexto.
- La reforma reglamentaria, caracterizada como de desreglamentación, no incorpora nuevos competidores al sistema, sino reglamenta y reestructura los existentes coadyudando el paso hacia un nuevo estadio de madurez empresarial en la actividad.
- El proceso de reconversión empresarial desencadenado por la reforma reglamentaria, promueve la concentración económica de los operadores existentes, y consolida las empresas más grandes. Se regularizan los permisos de explotación, se promueve el saneamiento económico y fiscal de los operadores, y se realizan importantes inversiones destinadas a la renovación del parque. En tanto, las empresas pequeñas desaparecen, en general absorbidas por otras de mayor tamaño, o se fusionan en nuevas.

- La desreglamentación del autotransporte colectivo de la región metropolitana de Buenos Aires, aparejó un proceso de concentración sin precedentes en el sistema, que no resultó congruente con el objetivo de la reforma, este es, el aumento de la eficiencia del sistema. Distorsiones preexistentes de la estrategia reglamentaria, que históricamente permitió la coexistencia de un numeroso espectro de prestadores de tamaño pequeño con una rentabilidad razonable, permiten hoy alterar ese escenario desencadenando un proceso de reconversión y concentración empresaria.
- *La estrategia reglamentaria actual es una adecuación de la reglamentación pasiva preexistente a la estrategia de un nueva estructura empresarial, utilizando la intervención como mecanismo de protección y también de asistencia a un proceso de reconversión diferencial: favorable a los requerimientos de las grandes empresas, y excluyente para los pequeños operadores, cuya incapacidad financiera y de gestión para afrontar la transformación impuesta, habilita un proceso de concentración económica. De este modo se resguardan intereses, consolidados al amparo de una estrategia reglamentaria que aseguraba derechos monopólicos de ruta. Se pretende así un mayor control y fiscalización manteniéndose la modalidad de reglamentación de la franquicia, frente a un sector cada vez más concentrado, con una estructura de poder históricamente consolidada y sin una efectiva función de planificación.*
- Reducir la dependencia del reglamentador frente al reglamentado para el ejercicio de su función, es un elemento crucial para facilitar e incrementar la efectividad del control público. Resulta decisivo condicionar los mecanismos de presión de *lobby* de un sector empresarial con una importante capacidad de acción corporativa consolidada históricamente, con gran poder económico, y en un proceso creciente de concentración y diversificación económica. De lo contrario, el servicio público se sostiene en la forma jurídica, pero no en la práctica. Mantener una importante cantidad de parámetros operativos reglamentados no basta si el control es poco efectivo, porque en última instancia se protegen más los derechos adquiridos de los operadores, que la calidad, productividad y precio del servicio en favor del usuario.
- La cuestión de fondo al formular políticas para el transporte público urbano no debe pasar por el pago o no de subvenciones a los operadores, pues esto

supone definir la política de un servicio público sólo a través de un criterio meramente financiero («de caja»). Es necesario considerar otros aspectos, económicos y/o sociales, que asistan la operación comercial de la actividad propendiendo a mejorar su eficiencia y eficacia, verificando que el servicio se preste al menor costo y la mayor calidad posible, y haciendo transparente la necesidad de subvención estatal (si la hubiere), su duración, monto y destino de aplicación efectiva.

NOTAS

- ² Este apartado sigue en lo fundamental a Krantzer y Sánchez (1993) y al archivo hemerográfico de El Auto Colectivo (publicación de la Cámara Empresaria del Autotransporte de Pasajeros), aunque se añaden interpretaciones y conclusiones propias a veces muy diferentes a las de las fuentes citadas.
- ³ La Compañía de Tranvías Anglo-Argentina adquirió el paquete accionario de diferentes empresas, hasta controlar el 85% del mercado.
- ⁴ La ley establecía la exención impositiva hasta 1947 de la importación de equipos e insumos para la construcción y operación de la actividad, y de la remesa de utilidades, y también una rentabilidad del 7% sobre el capital invertido. De este modo se aseguraba mercado para la industria ferroviaria inglesa, remesa de ganancias, plaza para la colocación de capital financiero con mayores tasas de retorno, y control del costo del flete en la importación y exportación de bienes.
- ⁵ En cuanto a los subterráneos, a pesar de que entre 1899 y 1900 la concesión de las líneas fue efectuada por ley del Congreso Nacional, éstas caducaron por incumplimiento de los concesionarios en el inicio de las obras. Finalmente, el legislativo municipal concesionó tres líneas en 1909 a la Compañía Anglo-Argentina, que sólo cumplió con las obras de la primera etapa establecida por el contrato (Línea A). El resto de las líneas fue concesionado entre 1930 y 1933 a la empresa extranjera CHADOPYF. El costo de construcción de la línea C fue más del doble del de la línea A.
- ⁶ Denominada actualmente Cámara Empresaria de Autotransporte de Pasajeros (CEAP).
- ⁷ Según Krantzer y Sánchez (1993), éstos estaban tasados en el doble de su valor económico.
- ⁸ En 1946 empresarios y choferes crearon una Comisión Pro-Recuperación del Autotransporte de Pasajeros de la Capital Federal, y exigieron el fin de la Corporación en una asamblea a la que convocaron más de 5000 personas.
- ⁹ Al momento existían cuatro cámaras empresarias: la Federación de Líneas de Autos Colectivos, la Cámara Gremial del Transporte Automotor de la Provincia de Buenos Aires, Sociedades Autónomas del Automotor, y Asociación de Empresarios del Transporte Automotor.

C.A.A. - F.F.VI - Instituto de Geografía - Argentina

- 10 Curiosamente, la nacionalización de los ferrocarriles que tuvo el mismo sentido que la CTCBA (supuso el traspaso de activos privados al estado para amortizar una reconversión de la industria mundial), fue presentada a la opinión pública como un triunfo nacionalista.
- 11 La creación de la Secretaría fue bien recibida por los colectivos, ya que en alguna medida significaba un reconocimiento al peso adquirido por la actividad. Además, la centralización de la toma de decisiones simplifica los canales de negociación con la Autoridad, lo cual puede asimismo redundar en una mayor permeabilidad de los organismos públicos.
- 12 Si bien en 2002 hay indicios de un cambio en la tendencia a la pérdida de pasajeros del autotransporte registrada a lo largo de los '90, debido principalmente al incremento de los combustibles, al deterioro del poder adquisitivo del salario tras la devaluación del peso, y al deterioro de las condiciones del servicio ferroviario (de superficie en especial), la evolución de la curva de demanda del autotransporte en particular y del transporte público en general está lejos de revertirse.
- 13 El servicio público se aplica para garantizar la prestación de actividades que por razones sociales, económicas y/o políticas, requieren la observancia de ciertos principios generales. Estos son: obligatoriedad (por la propia naturaleza de la actividad), continuidad (satisfacción de la necesidad pública toda vez que ella se haga presente), generalidad (todos los habitantes tienen derecho a gozar del servicio), uniformidad (todos los ciudadanos tienen derecho a exigir el servicio en igualdad de condiciones), regularidad (conformidad a reglas y condiciones preestablecidas). Son por esto actividades de necesidad o de interés público (es decir, el de la mayoría).
- 14 En Francia la prestación del servicio ya se delegaba a empresas privadas, pero no en París.
- 15 Con el fin de garantizar y proteger la necesidad o el interés público objeto del servicio público, se sujeta al mismo un régimen jurídico especial: el derecho público. Por ello en los contratos administrativos la Autoridad Pública tiene facultades extraordinarias, como por ejemplo la de restringir el derecho de huelga, de efectuar expropiaciones, de fijar la tarifa, de modificar unilateralmente el contrato, de suspenderlo, y de controlar al prestatario. A éste, como contrapartida, se le garantiza el equilibrio económico del contrato (Gordillo, 1967).
- 16 En 1984 el ente autárquico London Transport fue reemplazado por dos empresas paralelas para la operación de los servicios de autotransporte y subterráneos (London Buses y London Underground, respectivamente), coordinados por un nuevo ente autárquico subordinado al gobierno central, el London Regional Transport.
- 17 La importancia que el estado francés le asigna al transporte es destacable, por ello lo considera servicio público. La crisis del sector hacia fines de los años 60, llevó a una renovación del ATP en la década del '70. El estado asume un papel más incitante, se asocia el transporte a la planificación urbana, se crean organismos de jurisdicción regional para su coordinación, planeamiento, gestión y control, y se crea un instrumento pionero en relación a la política de subvenciones (el *Versement Transport*), mediante el cual se participa a los «beneficiarios

- indirectos» del transporte público - las empresas - del financiamiento de sus costos (Brasileiro, 1996).
- 18 En 1995 se sancionaron leyes específicas sobre las licitaciones y concesiones de servicios públicos, que modifican significativamente la relación entre estado y capital privado introduciendo criterios económicos (los costos y las inversiones de los concesionarios deben ser remunerados por la tarifa, y las ofertas seleccionadas por el menor precio, la mayor oferta monetaria o un criterio mixto, los contratos pueden prorrogarse pero deben ofrecerse reducciones de precios, etc.), aunque un proyecto de ley presentado en 1996 desbarata su alcance al sector.
- 19 La conservación de esta distorsión tiene como principal dificultad el acarreo de prácticas de compensación que no son reconocibles por la reglamentación, como ser que los costos cubiertos por la tarifa reflejen la situación de las empresas menos rentables, o que las empresas efectúen subsidios cruzados mediante la operación conjunta de distintas líneas. Ambas prácticas acontecen en el caso de Buenos Aires, tal como se demuestra en Gutiérrez, 1999, 2000d.
- 20 La información utilizada para la elaboración de este apartado proviene del seguimiento sistemático de las siguientes publicaciones: Diario Clarín, El Auto Colectivo, Motor y Camino, Hoja de Ruta.
- 21 La región metropolitana de Buenos Aires se define incluyendo la Capital Federal y los siguientes partidos del aglomerado: Tigre, San Isidro, San Fernando, Vicente López, Gral. San Martín, Gral. Sarmiento, La Matanza, Morón, Merlo, 3 de Febrero, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda, Alte. Brown, Quilmes, Fco. Varela, Berazategui, Zárate, Campana, Escobar, Pilar, Gral. Rodríguez, La Plata, Marcos Paz, Brandsen, San Vicente, Berisso, Ensenada, Moreno, Cañuelas, Luján, Gral. Las Heras, Mercedes, Lobos, Exaltación de la Cruz. No obstante, se deja abierta la posibilidad de incorporar nuevos partidos conforme al desarrollo del aglomerado. De hecho, a posteriori del decreto el número de partidos creció por cambios en los límites político-administrativos (subdivisión de Esteban Echeverría Tres de Febrero y Morón).
- 22 En 1987 el Decreto Nº 1029 modificó dos artículos del Decreto Nº 3106/61. Uno, referido al plazo de la concesión, otro al ámbito de aplicación. El primero se redujo a 5 años, prorrogable por igual período. Se dispuso asimismo un plazo máximo de 2 años de validez para permisos provisorios.
- 23 Aunque la Autoridad de Aplicación conserva la facultad de establecer nuevos recorridos o de cambiarlos, la renovación automática de permisos se realiza sobre las trazas preexistentes. Cabe destacar que la rescisión de los contratos sólo puede hacerse de acuerdo mutuo.
- 24 Existen trabajos interesantes realizados sobre el caso brasileño, que demuestran distorsiones introducidas en la estructura de costos de la actividad a partir de la equivocada ponderación de la depreciación del capital (Orrico Fo., 1994, Orrico Fo. y Santos, 1996).
- 25 Ya a fines del los '60 la Secretaría de Transporte emite la Resolución Nº 490/68 a fin de

impedir el crecimiento de servicios con estas características y de controlar a los existentes, con el objetivo explícito de evitar la competencia con los servicios regulares. Posteriormente, mediante la Resolución N°176/80 aprueba las normas y condiciones para prestar servicios públicos diferenciales. Esto indica la existencia de una demanda insatisfecha de larga data, y paralelamente, una política de restricción a la aparición de alternativas potencialmente competidoras.

- ²⁶ En 1996 los servicios regulares de jurisdicción nacional transportaron más de 8 millones de pasajeros/día, mientras que los servicios urbanos especiales no alcanzaron los 30000 pasajeros/día.
- ²⁷ Las empresas de jurisdicción nacional de la RMBA, tienen un promedio de pasajeros por kilómetro (IPK) de 2.05, el mínimo es de 1.67 y el máximo de 5. El valor más alto corresponde a la traza de origen de uno de los dos grupos empresarios más grandes del sistema en la actualidad.
- ²⁸ Ambas estrategias están siendo implementadas por las empresas de la región, aunque de manera diversa. De los dos grupos empresarios más grandes de la jurisdicción nacional, uno sigue la primer estrategia y el otro combina ambas. Las empresas medianas en tanto, optan mayormente por las últimas.
- ²⁹ En un estudio anterior comprobamos esta distorsión para las empresas del Grupo Tarifario Distrito Federal, resultando en un incremento del margen de ganancia del 12 al 30% (Gutiérrez, 1991).
- ³⁰ En el caso del STM, sucede que los proveedores avanzan a la vez como nuevos competidores. Las concesionarias automotrices tienen una activa participación en la formación de las recientes uniones de empresas incluyendo aportes en el capital accionario, sea mediante la asignación de créditos para la renovación de vehículos a cambio de compromisos de compra periódica, o mediante aportes en vehículos al capital accionario.
- ³¹ La insólita alianza con el gremio de los trabajadores del autotransporte se construye sobre la amenaza de despidos masivos por eventuales quiebras o ajustes financieros de las empresas.
- ³² El proyecto de ley proponiendo el pago en cuotas de las sentencias y un tope de 1500 pesos oro para futuras sentencias compensatorias, fue presentado al Congreso de la Nación por el anterior Secretario de Transporte y actual diputado nacional.
- ³³ La incorporación de este tipo de unidades desencadenó una guerra entre las terminales automotrices, que culminó con en la Justicia. La empresa Mercedes Benz denunció la discreción de la disposición en favor de los chasis fabricados por las automotrices Scania y El Detalle. Según fuentes calificadas, en esta última tienen participación empresarios autotransportistas locales.
- ³⁴ El anuncio de la cesión de FA para su privatización se produjo en Marzo de 1991, con el objetivo de desarticular una prolongada huelga de trabajadores ferroviarios.

- ³⁵ Es oportuno señalar que La Plata está entre las 15 estaciones de mayor venta de boletos de las 67 atendidas por Transportes Metropolitanos General Roca (TMR), y que integra el consorcio la empresa de autotransporte Rto de La Plata. Fuentes oficiales colocan como argumento explicativo del cambio en el criterio seguido para la segmentación de la red, la presunta competencia entre la mencionada empresa (prestadora monopólica en la ruta Bs. As. - La Plata), y el ex ferrocarril Roca, cuya *performance* había mejorado con su electrificación.
- ³⁶ En el mismo período la tarifa del subte subió un 61%, y la del ferrocarril un 32%, en tanto la inflación fue del 81% según precios al consumidor y del 20% según precios al por mayor (Gutiérrez, 2000b, 2001a).
- ³⁷ Inmediatamente después del dictado del Decreto N°656/94, la Secretaría de Transporte dispuso la suspensión de la recepción de nuevas solicitudes de inscripción de servicios urbanos especiales (Res. ST N°260/94). Posteriormente, la Res. ST N°54/95 modifica la reglamentación del Decreto N°656 (Res. ST N°362/94), incorporando nuevas condiciones a los servicios de oferta libre respecto a la antigüedad del parque. Tras el sostenido descenso de la demanda de los colectivos, las cámaras empresarias volvieron a argumentar contra la competencia de los "charters", solicitando no sólo la suspensión de la entrega de nuevos permisos, sino inclusive el levantamiento de todos los permisos expedidos y de los pendientes (El Auto Colectivo, 1997).

BIBLIOGRAFÍA

- ABREU SA FORTES, J. y OTROS (1996) *Produtividade e competitividade na regulamentação do transporte urbano: nove casos brasileiros*. En: Transporte em transformação I, Brasília, Makron Books - Conferedação Federal do Transporte.
- ARAGÃO, J. Y MARAR, J. (1996) *Transporte público: um serviço pública ou uma atividade econômica policiada pelo estado? O caso de quatro cidades brasileiras*. En: Anales VIII CLATPU, Curitiba-Brasil, pp. 397-410.
- ARAGAO (1996) *Transições institucionais nos transportes públicos: a experiência britânica de desregulamentação*. En: Ônibus urbano. Regulamentação e mercados, Brasília, L.G.E..
- ARCUSIN, S. y OTROS (1993) *Evolución de la movilidad en Buenos Aires*. En: Hoja da Ruta N° 5, Buenos Aires, Cámara de Empresarios del Transporte Automotor de Personas.
- ARGENTINA - COMISIÓN NACIONAL DEL TRANSPORTE AUTOMOTOR (1996) *Listado de empresas urbanas regulares*, Buenos Aires, CACETA.
- ARGENTINA - COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE (1997a) *Evolución histórica de la tarifa en el transporte automotor urbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Serie Investigación, Buenos Aires, CACETA.
- ARGENTINA - COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE (1997b) *Boletín Informativo*, N° 1, Buenos Aires, CACETA.
- ARGENTINA - COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE (1997c) "Cumplimento de las obligaciones contractuales por parte del concesionario y del concedente", Gerencia de Concesiones Ferroviarias, Subgerencia de Concesiones Metropolitanas, Buenos Aires.

- ARGENTINA - COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE (2000) *Series Estadísticas*, Gerencia de Calidad y Prestación de Servicio, Buenos Aires.
- ARGENTINA - INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA (1997^a, 1998) *Estatuto de Cometrans SA*, Buenos Aires.
- ARGENTINA - INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA (1997b, 1998) *Estatuto de Transportes Integrados Metropolitanas Trainmet SA*, Buenos Aires.
- ARGENTINA - MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS PUBLICAS - SECRETARIA DE TRANSPORTE (1968) Resolución 490.
- ARGENTINA - MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS PUBLICAS - SECRETARIA DE TRANSPORTE (1980) Resolución 176.
- ARGENTINA - MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS PUBLICAS - SECRETARIA DE TRANSPORTE (1994) Resolución 260, 362.
- ARGENTINA - MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS PUBLICAS - SECRETARIA DE TRANSPORTE (1995) Resolución 54, 77, 199, 200.
- ARGENTINA - PODER EJECUTIVO NACIONAL (1961) Decreto 3101.
- ARGENTINA - PODER EJECUTIVO NACIONAL (1994) Decreto 656.
- ARGENTINA - PODER EJECUTIVO NACIONAL (1996) Decreto 714.
- ARGENTINA - PODER EJECUTIVO NACIONAL (1997) Decreto 260.
- BELENKY, P. (1996) *Crónica de una muerte anunciada. El ocaso del sistema de autotransporte urbana de la ciudad de Buenos Aires*. En: Primer Congreso Nacional de Transporte Urbano, La Plata, Comisión Nacional de Transporte Automotor, pp. 511-518.
- BERNAL, H. y GARATE, C. (1998) *Esquema regulatorio del transporte público de Santiago: segunda fase de la licitación de vías*. En: IX Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano, Jalisco, México (en diskettes).
- BRASILEIRO, A. (1996) *Regulamentação do transporte por ônibus: a experiência francesa de gestão pública e operação privada*. En: Orrico Filho et al (comp.) Ônibus Urbanos. Regulamentação e Mercados, Brasília, L.G.E..
- CORVI, M. y RIBERA, A. (1998) *La gestión del sistema de transporte automotor en la RMBA*. En: IX CLATPU, Guadalajara (actas electrónicas).

- CHAVES, J. y ORRICO Fo, R. (1998) *¿Desreglamentación del transporte urbano o liberalización tarifaria? El caso de la región de Lima metropolitana*. En: IX Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano, Jalisco, México (en diskettes).
- CHAVES, J. y ORRICO Fo, R. (1999) *Neoliberalismo, globalización e informalidad: la apología de una anarquía sustentable en el transporte colectivo de pasajeros de Lima*. En: X CLATPU, Caracas, Universidad Simón Bolívar.
- DE RUS, G. (1997a) *Regulación económica en el transporte, la experiencia europea*. en: Primer Encuentro de Instituciones Latinoamericanas responsables de la Supervisión, Fiscalización y Regulación del Transporte Terrestre, Bs. As., CEPAL - CNRT.
- DE RUS, G. (1997b) *La regulación de precios y de calidad del transporte, la experiencia española*. En: Primer Encuentro de Instituciones Latinoamericanas responsables de la Supervisión, Fiscalización y Regulación del Transporte Terrestre, Bs. As., CEPAL - CNRT.
- ELAUTO COLECTIVO (1993-2000), Cámara Empresaria del Autotransporte de Pasajeros, Bs. As.
- ELAUTO COLECTIVO (1995) *La página del ayer*, N° 515, Bs. As., CEAP.
- ELAUTO COLECTIVO (1998) *La página del ayer*, N° 519, Bs. As., CEAP.
- SCHVARZER, J. (1981) *La expansión económica del Estado subsidiario 1976-1981*, Bs. As., CISEA.
- FEDERACION ARGENTINA DE TRANSPORTADORES POR AUTOMOTOR DE PASAJEROS (1992) «Costos e ingresos medios de los servicios de transporte urbanos y suburbanos de la región metropolitana», Buenos Aires.
- FEDERACION ARGENTINA DE TRANSPORTADORES POR AUTOMOTOR DE PASAJEROS (1998) «Costos e ingresos medios de los servicios de transporte urbanos y suburbanos de la región metropolitana», Buenos Aires.
- FERNANDEZ DURAN, R. (1980) *Transporte, espacio y capital*, Madrid, Ed. Nuestra Cultura.
- GORDILLO, A (1967) *Derecho administrativo de la economía*, Bs. As., Macchi.
- GUTIERREZ, A. (1991) *Los subsidios indirectos al autotransporte de pasajeros de la Capital Federal*, mimeo, tesis de licenciatura, Bs. As., Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Biblioteca de Geografía.
- GUTIERREZ, A. (1993) *Los subsidios indirectos al autotransporte público de pasaje-*

- ros del Area Metropolitana. En: *Actas Primeras Jornadas Platenses de Geografía*, La Plata, UNLP, Fac. de Humanidades y Cs. de la Educ., Dpto. de Geografía.
- GUTIÉRREZ, A. (1997) *Neoliberalismo y servicio público: el caso del transporte urbano de pasajeros, con especial referencia al de la región metropolitana de Buenos Aires*. En: XIANPET, vol. II, Río de Janeiro, COPPE-UFRJ, pp. 635 - 643.
- GUTIÉRREZ, A. (1998) *Efectos socioterritoriales del proceso de reestructuración del sistema de transporte de la región metropolitana de Buenos Aires*, mimeo, Informe final beca de iniciación para graduados, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Biblioteca de Geografía.
- GUTIÉRREZ, A. (1999) *Efectos socioterritoriales del proceso de reestructuración del sistema de transporte de la región metropolitana de Buenos Aires*, mimeo, Informe de avance beca de perfeccionamiento para graduados, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Biblioteca de Geografía.
- GUTIÉRREZ, A. (1999a) *Concentración Empresaria en el transporte público de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. En: IX Congreso Chileno de Ingeniería de Transporte, Metro S.A., Santiago de Chile.
- GUTIÉRREZ, A. (2000b) *La producción del transporte público en la metrópolis de Buenos Aires. Cambios recientes y tendencias futuras*. En: Revista EURE, N°77, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos - Pontificia Universidad Católica de Chile.
- GUTIÉRREZ, A. (2000c) *Competição, regulamentação e concentração empresarial no transporte pública metropolitano de Buenos Aires*. En: Aragao, J. y Santos, E. (comp.) O transporte em tempos de reforma. Ensaio sobre a problemática, Brasília, LGE.
- GUTIÉRREZ, A. (2000d) *Reglamentación y plusganancias en el autotransporte urbano. El caso de Buenos Aires*. En: Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes 2000 - XIV Congreso de Pesquisa e Ensino em Transportes, Gramado, ANPET-UFRGS.
- GUTIÉRREZ, A. (2001a) *Servicio de autotransporte de pasajeros: reglamentación y resultados sobre la eficiencia en Buenos Aires metropolitana*. En: VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (en CD ROM).
- GUTIÉRREZ, A. (2001b) *Concentración empresarial y eficiencia en el autotransporte urbano de Buenos Aires*. En: XI Congreso Latinoamericano de Transporte Público

- y Urbano, Convención Internacional de Transporte 2001, La Habana, Ministerio del Transporte de la República de Cuba.
- GWILLIAM, K. (1997) *Experiencias internacionales en la regulación del transporte y el papel de los entes reguladores*. En: Primer Encuentro de Instituciones Latinoamericanas responsables de la Supervisión, Fiscalización y Regulación del Transporte Terrestre, Bs. As., CEPAL - CNRT.
- KRANTZER, G. y SANCHEZ, J. (1993a) *Regulaciones en el transporte urbano: el caso de Buenos Aires*. En: Revista EURE, N°56, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos - Pontificia Universidad Católica de Chile.
- KRANTZER, G. y SANCHEZ, J. (1993b) *Cambio organizacional empresario en el autotransporte de Bs. As.* En: VI CLATP, Costa Rica, FUNDESTRA-Consejo de Seguridad Vial.
- LIPIETZ, A. y BENKO, G. (2000) *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-economique*, Paris, Presses Universitaire de France.
- LUMI TRANSPORTES (1997) *Lumi Transportes. Capital Federal y Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Lumi SRL.
- MALBRAN, H. y OTROS (1998) *La licitación de vías para el transporte público en Santiago de Chile*. En: IX CLATPU, Guadalajara (actas electrónicas).
- MARIENHOFF (1965) *Tratado de derecho administrativa*, Bs. As., Abeledo-Perrot.
- MÜLLER, A. (1990) *El autotransporte colectivo privado de Buenos Aires, 1960-1990. Saldo favorable o contrario a la desregulación?*. En: Desarrollo Económico, v.29, N°116, Bs. As., IADE, enero-marzo.
- MÜLLER, A. (1996) *Autotransporte urbano de pasajeros: (más acerca de) el debate regulación/desregulación*. En: Desarrollo Económico, v.36, N°143, Buenos Aires, IADE.
- NACIONES UNIDAS - CEPAL (1992) *El efecto de los subsidios, la reglamentación, y las diversas formas de propiedad en la calidad y eficacia operativa de los servicios del transporte urbano en América Latina*, Santiago de Chile.
- NACIONES UNIDAS - CEPAL (1994) *El desarrollo del transporte público urbano en América Latina y el mundo*, Santiago de Chile.
- OCAÑA, R., y OTROS (1996) *Estructura das empresas de transportes urbanos da*

- América Latina: ensinamentos de Caracas y Recife.* En: Ônibus urbano. Regulamentação e mercados, Brasília, L.G.E..
- ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1992) *Situación reciente en el sector de los transportes interiores*, Comisión de Transportes Interiores, Programa de Actividades Sectoriales, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- ORRICO Fo., R. (1994) *Onibus urbanos: custos de capital, manutenção y tarifas.* En: VII CLATPU, Bs.As., MEyOSP - CoNTA - MCBA, tomo I.
- ORRICO Fo., R. y SANTOS, E. (1996) *Depreciação e remuneração do capital: como tratá-las corretamente no cálculo de custos de ônibus urbanos.* En: VIII CLATPU, Curitiba-Brasil.
- RAFFESTIN, C. (1993) *Por uma Geografia do poder*, Sao Paulo, Editora Atica.
- SANCHEZ, J. y KRANZER, G. (1995) *Una indagación sobre el transporte automotor en Buenos Aires. Maduración del sistema y concentración empresaria*, Serie Investigación, Buenos Aires, CoNTA.
- SANTOS, E. y ORRICO Fo., R. (1996a) *Regulamentação do transporte urbano por ônibus: elementos do debate teórico.* En: Orrico Filho et al (comp.) Ônibus Urbanos. Regulamentação e Mercados, Brasília, L.G.E..
- SANTOS, E. y ORRICO Fo., R. (1996b) *Estrategias regulatorias para o setor de ônibus urbanos: licitações como garantia de competitividade.* En: Transporte em transformação I, Brasília, Makron Books - Conferedação Federal do Transporte.
- SANTOS, E. y ORRICO Fo., R. (1996c) *Transporte coletivo urbano por ônibus: regulamentação e competição.* En: Orrico Fo. et al. (eds) Ônibus urbano. Regulamentação e mercados, Brasília, L.G.E..
- SASSEN, S. (1992) *La ciudad global.* En: Alfoz, N°90, Madrid.
- TERNAVASIO, A. (1998) *Sobre la movilidad en la región metropolitana de Buenos Aires.* En: IX CLATPU, Guadalajara (actas electrónicas).
- TORRES, H. (1993) *El mapa social de Bs. As. (1940 - 90)*, Serie Difusión N°3, Buenos Aires, SICyT, Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.
- TORRES, H. (2001) *Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990.* En: Revista EURE, N°80, vol. 27, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos - Pontificia Universidad Católica de Chile.

IMPRESA - F.F. VI - INSTITUTO DE LEONARDO - BARRIO

Impreso en Next Print S.A.

Noviembre de 2004

Portela 1137/41 - C1406FDW - Bs. As. - Argentina

Tel.:/Fax: 4613-4224 (líneas rotativas)

info@nextprint.com.ar - www.nextprint.com.ar