

Política de transporte público en la ciudad de los '90

Reglamentación y concentración empresaria en el autotransporte metropolitano de Buenos Aires

Vol 1

Autor:

Gutiérrez, Andrea Inés

Tutor:

Yanes, Luis A.

2005

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Doctor de la Universidad de Buenos Aires en Geografía

Posgrado

TESIS 11-8-20

| | |
|--------------------------------|---------|
| FACULTAD de FILOSOFIA y LETRAS | |
| Nº 818057 | MESA |
| 19 ABR 2005 | |
| Agr. | ENTRADA |

V.1

TESIS DOCTORAL

*“Política de transporte público en la ciudad
de los '90.
Reglamentación y concentración empresaria
en el autotransporte metropolitano de
Buenos Aires”.*

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
Dirección de Bibliotecas

Autor:
Lic. Andrea Gutiérrez.

Director del Proyecto de Investigación y Consejero del
Plan de Estudios:
Prof. Luis Yanes.

Buenos Aires, 14 de Abril de 2005.

TESIS 11-8-20

v.1

A mis amores.

Emilia, Pilar, Florencia, José Luis, José María y Nelly.

Yo soy yo
 Yo soy yo
 tengo un nombre
 tengo una familia
 que a veces se desacomoda
 y se vuelve a acomodar.
 Tengo un cuerpo para cuidar
 que juega, se ríe y crece.
 Yo me enojo
 y me emociono
 y a veces me enamoro
*y siento que soy yo
 porque estoy entre nosotros.*

No se si esto que escribo a continuación sigue las normas de lo que se acostumbra en un prefacio de tesis de doctorado. Pero como las próximas 500 hojas intentan ajustarse a ese perfil, me tomo acá la licencia de escribir lo que siento, pensando especialmente en los alumnos jóvenes, lectores mayoritarios de este tipo de trabajos en las bibliotecas.

Habrán notado que no elegí para empezar las palabras de ningún pensador célebre. Elegí algo bien sencillo. Elemental. Algo que leyó mi hija en la escuela. Y lo hice porque creo que lo que dice es simple, simple y a su vez valioso, como todo lo verdaderamente importante en mi vida.

Amo a mi compañero y a mis hijas. A mi familia y a mis amigos. A la vida y a su gente.

Yo soy entre nosotros. Con mi cuerpo, mi mente, mis emociones y mis sentimientos. Este trabajo no es sólo un producto académico. Es un resultado de mi trabajo, pero también de lo que soy. Es fruto de mi entusiasmo y de mis pasiones, de mis dudas y de mis tribulaciones. Muestra los resultados de mi formación, pero también los de mi vida personal. En él están presentes mis anhelos y mis esperanzas, mis decepciones y mi desaliento, mi tesón y mi cansancio. Basta decir que durante la gestación de este trabajo, también geste dos hijas.

Este trabajo es más que el resultado de una decisión académica. Es una decisión de vida. Desde ahí lo hago, y desde ahí lo ofrezco. Como un tributo a mis compromisos, compromisos frente a mi misma y a mi gente, al porqué y al para qué de lo que hago.

Soy una persona afortunada porque para realizarlo conté con el apoyo y la ayuda de muchísima gente. Familiares, amigos, compañeros y colegas que sé que comparten con sinceridad mi alegría en este momento y a quienes les agradezco profundamente el cariño que me ofrecen. Tengo la alegría de terminar este trabajo, y asimismo, de saber que mucha gente se *alegra por mí y conmigo*. Con esta frase estoy "plagiando" a un amigo y colega, pero en este caso no hace falta la "cita". Todos ellos saben quienes son, así que nombrarlos está demás.

Es indispensable mencionar y agradecer especialmente a los profesionales de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, Ingenieros Antonio Cortés, Marta Barna y Eduardo Parodi; y a los Dres. Rómulo Orrico Fo., Anisio Brasileiro, Enilson Medeiros dos

Santos y Joaquín Aragao, sin cuyo apoyo institucional, académico y personal este trabajo no hubiese sido posible.

Gracias también a mi director, por haberme entusiasmado con sus clases a iniciarme en este camino “transportológico”, como decimos con los amigos, hace ya muchos años.

A Jorge Sánchez por sus agudas lecturas, capaces de despertar el cerebro, y también la sonrisa. A María Emma Corvi, Aída Lamadrid, Patricia Brennan, Guillermo Krantzer, Pablo Belenky, Graciela Dawidowski, Carlos Tomasone y Santiago Benitez, por su sostenida predisposición. A los empresarios del autotransporte, por aportar su invaluable experiencia y perspectiva de la actividad. A mis compañeros del Programa de Transporte y Territorio, en especial a Luis Domínguez y Julio Rearte, por el precioso alimento de sus comentarios. A Susana Kralich, por su ejemplo. A Graciela Pelicano y Osvaldo de la Cuétara, por sus infinitas ayudas cotidianas. A Claudia Natenzon, por su aliento. A Rodolfo Bertoncello, por su asistencia en momentos de zozobra económica. A Pablo Ciccolella, por su compromiso y apoyo institucional permanente. A Marion y a Lía, por creer en mí más que yo. Y a toda la gente de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, desde el decano y sus secretarios hasta el personal no docente y los compañeros de otras carreras, que siempre me facilitaron la tarea, haciéndome sentir acompañada y respaldada.

Son realmente muchas las personas a las que les debo un agradecimiento. Para evitar indeseables olvidos, pensé en no nombrar a nadie. Finalmente, entre ser injusta con todos y serlo sólo con algunos, opte por el mal menor. A aquellos afectados por mi fatigada memoria, les agradezco también su indulgencia.

Por último, le agradezco a este trabajo. Por todos los libros que leí, por toda la música que escuché, por todos los amigos que conocí, y por toda la experiencia que acumulé.

Participan también de esta tesis José Luis López Siboldi, en los análisis económicos, Diego Minuto, en la edición; y Marina Miraglia y Laura Reboratti del Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica del Instituto del Conurbano de la Universidad de General Sarmiento, en la cartografía.

Espero que les guste.

Andrea.

| | |
|---|----|
| PROLOGO..... | 7 |
| PARTE I..... | 10 |
| CONSIDERACIONES PRELIMINARES..... | 10 |
| 1. Planteamiento del problema..... | 11 |
| 2. Supuestos e hipótesis..... | 13 |
| 2.1 Supuestos..... | 13 |
| 2.2 Hipótesis..... | 13 |
| 3. Objeto..... | 16 |
| 4. Objetivos y alcance del trabajo..... | 17 |
| 5. Metodología..... | 18 |
| 5.1 Metodología de la investigación teórica..... | 18 |
| 5.2 Metodología de la investigación empírica..... | 20 |
| 6. Fuentes..... | 23 |
| 6.1 Información primaria..... | 23 |
| 6.2 Información secundaria..... | 23 |
| PARTE II..... | 25 |
| MARCO TEORICO – CONCEPTUAL..... | 25 |
| CAPÍTULO I..... | 26 |
| HACIA UNA ECONOMÍA POLÍTICA DEL TRANSPORTE..... | 26 |
| 1. El transporte como campo de conocimiento..... | 26 |
| 1.1 La economía de transportes y el enfoque del trabajo..... | 30 |
| 2. La dinámica espacial del capitalismo: economía, espacio y transporte..... | 32 |
| 2.1 Producción de valor y valorización del espacio..... | 32 |
| 2.2 Transporte y producción del espacio capitalista: dinámica de concentración y expansión económica y territorial..... | 34 |
| 2.3 Transporte público y ciudad en la dinámica capitalista..... | 35 |
| 3. La dinámica temporal del capitalismo: los ciclos y sus dimensiones..... | 38 |
| 3.1 La Teoría de la Regulación y la reglamentación de la economía..... | 38 |
| 3.2 Reglamentación y política de transporte público..... | 42 |
| 3.3 Breve estado de la cuestión sobre reglamentación y transporte público..... | 44 |
| 3.4 Breve estado de la cuestión sobre el concepto de renta reglamentaria..... | 47 |
| 3.5 Breve estado de la cuestión sobre concentración y transporte público..... | 48 |
| 4. Los ciclos del transporte público..... | 52 |

| | |
|--|------------|
| 4.1 Los ciclos del transporte público y sus duraciones: la dinámica temporal de la reglamentación. | 52 |
| 4.2 Los ciclos del transporte público y sus dimensiones: la dinámica escalar de la reglamentación. | 55 |
| 5. Transporte público y ciudad en el ciclo actual del capitalismo..... | 60 |
| 5.1 Breve reseña histórica sobre los ciclos del transporte público. | 60 |
| 5.2 El pensamiento sobre la ciudad pos industrial..... | 61 |
| 5.3 El pensamiento sobre el transporte en la ciudad pos industrial..... | 66 |
| 5.4 Reflexiones para comenzar: ¿cuál es el papel del transporte público en la ciudad pos industrial?..... | 71 |
| CAPÍTULO II..... | 78 |
| RECONVERSIÓN ECONÓMICA Y REFORMA DEL ESTADO EN EL CAPITALISMO POS INDUSTRIAL..... | 78 |
| 1. Introducción..... | 78 |
| 2. Interpretaciones sobre la reconversión económica: las causas. | 79 |
| 3. Experiencias internacionales de reforma: estilos, resultados y revisiones..... | 82 |
| 3.1 Resultados y revisiones: estilos de reforma económica. | 83 |
| 3.2 Resultados y revisiones: estilos de reforma económica y estilos políticos. | 85 |
| 4. Interpretaciones sobre la reforma del estado: las consecuencias..... | 89 |
| 5. El debate económico. Reglamentación estatal y concentración empresarial: ¿causa o consecuencia?..... | 95 |
| 5.1 Competencia y concentración..... | 95 |
| 5.2 Estructura del mercado y concentración..... | 96 |
| 5.3 Reglamentación estatal y concentración..... | 96 |
| 5.4 Poder de negociación y concentración. | 98 |
| 5.5 Conclusiones del apartado. | 100 |
| 6. El debate jurídico. ¿Cómo regular el neoliberalismo?..... | 101 |
| 6.1 La intervención del estado en la economía desde el derecho administrativo. | 101 |
| 6.2 La intervención del estado en la economía y el servicio público. | 103 |
| 6.3 El servicio público en el neoliberalismo..... | 106 |
| 6.4 Conclusiones del apartado. | 110 |
| 7. El debate político. De la crisis económica a la crisis política de la reglamentación: ¿saldo a favor o en contra de la concentración?..... | 112 |
| 7.1 Poder económico y poder político en la reglamentación pos reforma. | 112 |
| 7.2 Hacia un nuevo ciclo reglamentario. | 115 |
| CAPÍTULO III..... | 120 |
| REFORMA DEL ESTADO Y RECONVERSIÓN ECONÓMICA EN EL AUTOTRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS..... | 120 |

| | |
|---|------------|
| 1. Panorama general de políticas de reforma aplicadas al transporte. | 120 |
| 2. Políticas internacionales de reforma del autotransporte. | 124 |
| 2.1 Las principales experiencias y sus resultados. | 125 |
| 2.2 Revisiones recientes. | 130 |
| 3. El debate económico. Reglamentación estatal y concentración empresaria en el autotransporte urbano. | 134 |
| 3.1 ¿Por qué reglamentar al autotransporte urbano?. Competencia y reglamentación del autotransporte. | 135 |
| 3.2 ¿Porqué reglamentar al autotransporte urbano?. Estructura del mercado y reglamentación del autotransporte. | 136 |
| 3.3 ¿Cómo reglamentar al autotransporte urbano?. Reglamentación y concentración en el autotransporte. | 140 |
| 3.4 Reglamentación y concentración en el autotransporte urbano: resultados teóricos. | 148 |
| 3.5 Reglamentación y concentración en el autotransporte urbano: resultados empíricos. | 152 |
| 3.6 Reglamentación y concentración en el autotransporte urbano como parte del ciclo económico: conclusiones sobre su asociación. | 159 |
| 4. El debate jurídico. El transporte pos reforma: ¿servicio público o actividad de interés público?..... | 165 |
| 5. El debate político. El desequilibrio reglamentario y la competencia insuficiente del estado pos reforma. | 169 |
| 5.1 El estado pos reforma y sus funciones. | 171 |
| 5.2 Más (estado) por menos (poder). | 172 |
| 5.3 El poder real y las posibilidades de acción. | 172 |
| 5.4 Las funciones del estado pos reforma y su operatividad. | 173 |
| 5.5 Las funciones del estado pos reforma y su financiamiento. | 173 |
| 5.6 Las relaciones entre el viejo y el nuevo estado. | 174 |
| 5.7 Conclusiones del apartado. | 175 |
| PARTE III..... | 177 |
| EL CASO. REGLAMENTACION Y CONCENTRACION EN EL TRANSPORTE PUBLICO METROPOLITANO DE BUENOS AIRES. | 177 |
| CAPÍTULO IV. | 178 |
| CONDICIONES INICIALES: ECONOMÍA, CIUDAD Y TRANSPORTE EN BUENOS AIRES. | 178 |
| 1. Ciudad y transporte en Buenos Aires en el capitalismo industrial..... | 178 |
| 2. Ciudad y transporte en Buenos Aires en el capitalismo monopolista..... | 179 |

| | |
|---|------------|
| 3. Reglamentación y maduración empresaria en el transporte público de Buenos Aires: el rol de los actores en la relación reglamentaria y la conformación de las estructuras locales de poder. | 185 |
| 4. Conclusión. | 190 |
| CAPÍTULO V..... | 193 |
| LA REFORMA REGLAMENTARIA DEL AUTOTRANSPORTE METROPOLITANO..... | 193 |
| 1. El contexto político de la reforma reglamentaria. | 193 |
| 2. El contexto jurídico de la reforma reglamentaria. | 202 |
| 3. El contexto territorial de la reforma reglamentaria y la movilidad. | 205 |
| 3.1 La organización territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires. | 205 |
| 3.2 El transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires. | 206 |
| 3.3 Las transformaciones en la organización territorial de la RMBA y su movilidad. | 207 |
| 4. El contexto sectorial de la reforma reglamentaria: la concesión de los ferrocarriles suburbanos de pasajeros. | 216 |
| 5. La reforma reglamentaria del autotransporte metropolitano. | 221 |
| 6. El control y la planificación del transporte público en la reforma. | 226 |
| 7. Reflexiones sobre la política de transporte público en la reforma..... | 233 |
| CAPÍTULO VI..... | 240 |
| LA RECONVERSIÓN EMPRESARIA DEL AUTOTRANSPORTE PÚBLICO. UN NUEVO PERFIL DE EMPRESA PARA EL TRANSPORTE METROPOLITANO DE BUENOS AIRES. | 240 |
| 1. Introducción..... | 240 |
| 2. Metodología: La definición de empresa | 241 |
| 3. La concentración empresaria | 246 |
| 3.1 Diagnóstico de la estructura empresaria..... | 246 |
| 3.2 Caracterización de la estructura empresaria. Tipos y tamaños de empresa..... | 251 |
| 3.3 Clasificación de la estructura empresaria: empresas monolíneas, multilíneas y conglomerales..... | 253 |
| 4. La diversificación económica. El nacimiento de la empresa multimodal..... | 256 |
| 4.1 Diagnóstico de la estructura empresaria..... | 256 |
| 4.2 Caracterización de las empresas multimodales: tipos y tamaños de empresa.... | 261 |
| 4.3 Clasificación de la estructura empresaria: empresas mono y multimodales. | 265 |

| | |
|---|------------|
| 5. La integración económica. | 269 |
| 6. Las estrategias empresarias: valorización del capital y valorización del espacio. | 269 |
| 6.1 Estrategia comercial de la concentración. | 269 |
| 6.2 Estrategia territorial de la concentración: zonas de operación y volumen de producción. | 271 |
| 6.3 Estrategia comercial de la diversificación. | 274 |
| 6.4 Estrategias comerciales de las empresas multimodales a nivel intramodal: fusión, absorción y desaparición de empresas. | 276 |
| 6.5 Estrategia territorial de la diversificación a nivel multimodal: zonas de operación y volumen de producción. | 279 |
| 6.6 Estrategias políticas y acuerdos interempresariales. | 281 |
| 7. Conclusiones. | 285 |
| CAPÍTULO VII. | 290 |
| REGLAMENTACIÓN Y CONCENTRACIÓN EN EL AUTOTRANSPORTE METROPOLITANO DE BUENOS AIRES. | 290 |
| 1. Introducción. | 290 |
| 2. (Des) reglamentar a favor de la concentración: del “mercado cerrado” al “mercado cerrado”. La competencia reglamentada. | 291 |
| 2.1 Derechos de operación: competencia restringida. | 291 |
| 2.2 Derechos de exclusividad: competencia inhibida. | 295 |
| 2.3 Conclusiones acerca de la “competencia reglamentada”. | 304 |
| 3. (Des) reglamentar a favor de la concentración: el precio reglamentado. | 305 |
| 3.1 El precio regulador: costos, ganancia y tarifa. | 305 |
| 3.2 Rentas Reglamentarias: un concepto como herramienta metodológica. | 313 |
| 3.3 Ecuación económica del permiso y definición de plusganancias. Simulación. | 316 |
| 3.4 Renta Reglamentaria por manipulación de costos o Renta reglamentaria I: la supervivencia de empresas con minus ganancia. | 318 |
| 3.5 Renta Reglamentaria por manipulación de promedios o Renta Reglamentaria II: la supervivencia de empresas “en” la reglamentación. | 323 |
| 3.6 Renta Reglamentaria por incremento del volumen de producción o Renta Reglamentaria III. | 328 |
| 3.7 Renta Reglamentaria por distorsión de costos en la operación de redes o Renta Reglamentaria IV. | 331 |
| 3.8 Conclusiones acerca del “precio reglamentado”. | 334 |
| 4. Conclusiones acerca de la relación entre reglamentación y concentración en el autotransporte metropolitano de Buenos Aires. | 337 |
| PARTE IV. | 342 |
| RESULTADOS Y CONCLUSIONES. | 342 |

| | |
|--|------------|
| CAPÍTULO VIII. | 343 |
| RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO: ¿SALDO A FAVOR O EN CONTRA DE LA CONCENTRACIÓN? | 343 |
| 1. Introducción. | 343 |
| 2. Resultados de la concentración sobre la eficiencia y la eficacia del autotransporte metropolitano de Buenos Aires. | 344 |
| 2.1 Concentración y costos..... | 345 |
| 2.2 Concentración y sobrecapitalización..... | 348 |
| 2.3 Concentración y tarifa..... | 351 |
| 2.4 Concentración y demanda..... | 357 |
| 2.5 Concentración y rentabilidad..... | 358 |
| 2.6 Concentración y calidad..... | 361 |
| 3. Resultados de la concentración sobre el desempeño reglamentario. | 363 |
| 3.1 Concentración, desempeño reglamentario y permisos de explotación..... | 364 |
| 3.2 Concentración, desempeño reglamentario y precio del servicio..... | 368 |
| 4. Resultados de la diversificación económica sobre el desempeño reglamentario. La “renegociación anunciada”. | 371 |
| 4.1 La reglamentación de los servicios ferroviarios y subterráneos..... | 371 |
| 4.2 Reglamentación y eficiencia en los ferrocarriles suburbanos y subterráneos. | 373 |
| 4.3 El desempeño reglamentario y la renegociación de los contratos..... | 381 |
| 4.4 El estado actual de los contratos los servicios ferroviarios y subterráneos..... | 384 |
| 5. Resultados de la concentración sobre el control del Servicio Público. | 385 |
| 6. Resultados de la concentración sobre la gestión empresarial | 387 |
| 6.1 Metodología..... | 387 |
| 6.2 Concentración y condicionantes a la reconversión..... | 388 |
| 6.3 ¿Modernización o maduración empresarial? | 391 |
| 7. Conclusiones. | 394 |
| CAPÍTULO IX. | 401 |
| CONCLUSIONES HACIA UNA ECONOMÍA POLÍTICA DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN LA CIUDAD DE LOS ‘90. | 401 |
| 1. Introducción. | 401 |
| 2. Final del recorrido: la tesis. | 403 |
| 2.1 Política de transporte público y concentración económica..... | 403 |
| 2.2 Política de transporte público y polarización socio espacial..... | 413 |
| 3. Líneas de investigación actuales. | 429 |

PROLOGO.

En 1989 se comienza a trabajar bajo la dirección del Prof. Luis Yanes una línea de investigación vinculada al análisis de los efectos que los aspectos institucionales tienen en la ordenación del territorio, entendidos éstos como canales por medio de los cuales se plasman decisiones políticas que, explícita o implícitamente, definen las relaciones entre estado, sociedad y territorio.

Se escoge como objeto de estudio al transporte por considerarlo la interfase más idónea para el análisis de la mediación territorio-sociedad. Es fundamental establecer una relación efectiva entre política de transporte y cambios en las condiciones sociales y en las estructuras territoriales, especialmente en el caso de políticas implícitas o indirectas puesto que, por propia definición, coartan la reflexión y la discusión por la vía formal, sea el debate frente a la comunidad, o aún dentro del ámbito académico, técnico o político-institucional, e impiden evaluar resultados por confrontación con el cumplimiento de objetivos. En nuestro país este es el modo predominante de intervención pública en política de transporte, y posee una efectividad contundente, tanto por la vía de la acción o como por la de la omisión.

Así se aborda el estudio de los subsidios indirectos al autotransporte público de pasajeros de la Capital Federal, constituyendo el tema de la tesis de licenciatura. El objetivo del trabajo fue determinar la apropiación de una renta de circulación por parte de las empresas del Distrito, es decir, de una resultante externa al propio proceso de trabajo, que permite la internalización de beneficios producidos por otros sectores, legitimado por un cierto contexto jurídico-político. Para ello se estudia el esquema de provisión y financiamiento de la vialidad urbana, a su vez medio de consumo colectivo y medio de producción de la actividad. Como resultado se comprueba que las empresas de autotransporte público pagan un precio no compensatorio de las erogaciones públicas ocasionadas en concepto de construcción, depreciación y mantenimiento de la infraestructura vial, y también se identifican otras modalidades de subvención encubierta.

Como resultado del trabajo de tesis se identifican tres ejes temáticos de interés vinculados a las políticas de transporte, las cuestiones institucionales y la ordenación del territorio, cuyo abordaje se inicia en 1991 en el ámbito del Programa de Transporte del Instituto de Geografía de la UBA. De esta manera, se configura una línea de investigación que lleva a una progresiva comprensión de la dimensión real de la problemática, de su complejidad y múltiples facetas.

Por un lado, conocer el destino del subsidio indirecto al autotransporte público una vez comprobada su existencia, lleva a abordar la cuestión de la política tarifaria: se analiza la metodología de cálculo tarifario y la definición de la estructura de costos. Por otro lado, el estudio de los costos económicos del autotransporte público lleva a su comparación con los de los modos guiados, derivando al análisis de las relaciones intermodales de competencia-complementaridad, y de sus efectos en la génesis y evolución de la configuración territorial del sistema. Finalmente, el desarrollo de la temática de la inversión pública y la política fiscal, a través de la provisión y el financiamiento de la infraestructura vial urbana, conduce al estudio de la estructura político-institucional del transporte público metropolitano, fundamentalmente del rol de los gobiernos locales de la región metropolitana en la gestión, control y financiamiento del transporte público.

De este modo, la selección del tema original de tesis de licenciatura orienta el trabajo hacia la economía de transporte, desembocando hacia 1995 en el estudio del proceso de reestructuración del transporte público metropolitano de los años '90. La beca UBACyT de iniciación para graduados (1996-1997) concreta una primera aproximación al tema, que permite identificar algunos ejes claves para su comprensión. La beca UBACyT de perfeccionamiento (1998-1999) los aborda, perfilando el proyecto de doctorado que concluye en este trabajo. A fin de establecer una relación efectiva entre la política de transporte público y los cambios en las condiciones socioeconómicas y territoriales de la metrópolis de Buenos Aires durante la década del '90, se considera de interés profundizar en la estructura y estrategia empresarial (concentración y diversificación económica), en la estrategia reglamentaria del estado neoliberal (relaciones contractuales y políticas entre operador y Poder Público), y en sus resultados sobre la eficacia y eficiencia del servicio público (tarifa, demanda, desempeño reglamentario, rentabilidad y gestión empresarial).

La actividad de formación correspondiente a esta tesis doctoral se realiza en tres áreas fundamentales: Política y Sociología Urbana (1 seminario), Metodología Cuantitativa y Cualitativa (2 seminarios), y Economía, Administración y Geografía del transporte (3 seminarios). La formación relativa a las dos primeras áreas se desarrolla en el ámbito de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, y aquella relativa a la última se desarrolla en el ámbito del Programa de Engenharia de Transportes (PET) de la Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia (COPPE) de la Universidade Federal do Rio de Janeiro, bajo la guía del Prof. Dr. Rómulo Orrico Fo. La formación en economía de transportes se nutre a su vez del intercambio realizado en el ámbito de la Rede de Estudos de Engenharia y Socioeconomia de Transportes (RESET), red de investigación cooperativa de académicos latinoamericanos, de la cual se forma parte como miembro asociado desde 1997.

Las actividades de formación se finalizan en el año 2000, al mismo tiempo que la investigación empírica de este trabajo, teniendo lugar la presentación del plan final de tesis en Octubre de 2001.

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

A lo largo de su desarrollo, la investigación aporta resultados parciales, algunos de los cuales anticipan en el ámbito de la especialidad local aspectos no recogidos oportunamente, tales como:

- la identificación de un proceso de expansión de las empresas autotransportistas hacia los servicios ferroviarios,
- la identificación de un proceso de concentración empresaria en el autotransporte metropolitano,
- la identificación de una nueva estructura empresaria en el autotransporte metropolitano, distinta a la tradicional (multipropiedad de pequeñas y medianas empresas con sociedad de componentes),
- la identificación de grupos empresarios o empresas conglomerales y la caracterización de dicha estructura.

Para lo cual se requirió:

- la construcción de información tipo dato,
- la construcción de herramientas conceptuales para su comprensión (rentas reglamentarias),
- la aplicación de un marco interpretativo original, distinto del prevaleciente en la especialidad.

Colocadas estas cuestiones, se da comienzo al desarrollo del trabajo.

PARTE I.
CONSIDERACIONES
PRELIMINARES.

1. Planteamiento del problema.

El trabajo observa la política de transporte público de la región metropolitana de Buenos Aires durante los años '90 en el contexto de la dinámica socioterritorial del ciclo económico, con el objetivo último de apuntar al tipo de producción del espacio de las grandes metrópolis en la fase actual del capitalismo, generalmente denominada global o pos industrial. La estructura y estrategias empresarias y la estrategia reglamentaria se consideran elementos decisivos de la producción de la política de transporte público, y consecuentemente, de su rol en la producción del espacio urbano.

La reestructuración de la economía y la reforma del estado desencadenadas a partir del agotamiento de la fase de acumulación del capitalismo monopolista hacia mediados de la década del '70, apareja cambios en la sociedad, en el territorio, y por ende, en la modalidad de articulación entre ambos, esto es, en el transporte. Los mismos involucran un cambio en el modelo de Estado, en los actores económicos, y en la estructura y dinámica del espacio urbano.

De esta manera, el transporte presenta ciclos de evolución en su dinámica, conforme al desenvolvimiento de los ciclos económicos del capital y de los ciclos urbanos. Es posible identificar también, pues, ciclos reglamentarios en el transporte urbano, que conjugan una específica articulación entre los actores de la política sectorial: estado, prestador y usuario. Los momentos de crisis del transporte urbano forjan la ruptura y emergencia de nuevos ciclos, también de ciclos reglamentarios. La periódica generación y superación de conflictos hace a la estabilidad dinámica de lo social, y por ende, de la reglamentación.

Conforme a la orientación político-ideológica asumida por el proceso de reestructuración, las transformaciones del transporte urbano estuvieron destinadas a eliminar o reducir la intervención del estado, acarreando profundas transformaciones jurídico institucionales que alteraron tanto la forma de gestión, como de reglamentación y control del servicio.

Tanto en el caso del transporte ferroviario como del autotransporte público urbano, esto involucra dos alternativas: la privatización del servicio y/o la flexibilización de sus esquemas reglamentarios.

Por su estructura, gestión y reglamentación, la reforma del transporte público metropolitano de Buenos Aires (TPMBA) asume características singulares. **Involucra transformaciones substanciales de aspectos jurídico institucionales y económicos del servicio, como así también de la demanda y del perfil de los operadores, transformaciones que incumben tanto al autotransporte como a los servicios ferroviarios. Por estos motivos la reforma es entendida como un proceso de reestructuración del transporte metropolitano.**

La lógica de los actores (públicos y privados) que comandan el proceso de producción de la política de transporte público cambia en los '90. El actor público asume la concepción político ideológica neoliberal y los consecuentes lineamientos de política sectorial mencionados arriba.

Los actores privados desarrollan procesos de concentración y diversificación económica que señalan el paso a un estadio más avanzado de madurez del capital en el sector.

Subyace en la especialidad un supuesto de homogeneidad a la relación convencionalmente aceptada entre transporte y nivel de desarrollo, donde situaciones de rápida urbanización en países pobres, asociadas a una débil o ineficaz intervención del estado y a necesidades de movilidad insatisfechas, conducen al liderazgo del autotransporte en la provisión del transporte público, bajo condiciones irregulares de la operación y de multipropiedad de la gestión (Henry, Brasileiro y TURMA, 2000).

Sin embargo, América Latina se distingue de otros países pobres de Asia y África por presentar cierto grado de profesionalización en el autotransporte urbano asociado a la organización corporativa de los prestadores, aunque predomina la estructura de choferes dueños que gestionan el servicio de manera artesanal. A su vez, la situación del autotransporte en la Región Metropolitana de Buenos Aires (en adelante, RMBA), comparable con la de las grandes metrópolis de Brasil, se diferencia del resto de Latinoamérica fundamentalmente por el estadio de madurez alcanzado por las empresas autotransportistas.

En las ciudades brasileras y en Buenos Aires el autotransporte público consolida una gestión empresarial y evoluciona hacia estadios más avanzados de maduración del capital. En Buenos Aires la gestión empresarial se generaliza en los años '60 sostenida en la figura jurídica de la sociedad de componentes, pero en las últimas décadas inicia una transición hacia una nueva fase de maduración empresarial.

En Brasil se registra un proceso de modernización del autotransporte público urbano a partir de los años '80, que fue acompañado por la concentración del capital de las empresas y por la expansión de sus mercados. En Argentina se repite este fenómeno pero con cierto desfase temporal, ya que se inicia en la década del '90. Al mismo tiempo, esta situación se repite en grandes ciudades de países ricos, especialmente europeas.

El proceso de renovación empresarial complementa pues, concentración del capital y expansión territorial y económica de los mercados (incluyendo la incorporación de actividades económicas, conexas o no a la "de origen" de las empresas transportistas, esto es, un proceso de diversificación), acompañados en algunos casos de una incipiente modernización gerencial. Este proceso se asocia asimismo a reformas reglamentarias.

Los casos de Brasil y Argentina comparten una misma situación reglamentaria de origen. El régimen de franquicia y una reforma reciente pero parcial de la reglamentación, que conserva los lineamientos del régimen precedente.

La investigación examina la política de transporte público enfocándose en la relación entre la concentración y diversificación económica de los prestadores del autotransporte, y la reforma reglamentaria del estado. Se busca comprender las causas de los procesos de reconversión empresarial y reforma reglamentaria presentes en la reestructuración del sistema de transporte público metropolitano en la actualidad, si existe relación entre ambos y de qué tipo. Por qué surgen estas empresas, y más específicamente, por qué surgen en la actualidad, siendo que los

lineamientos esenciales de las estrategias reglamentarias aplicadas a la actividad se conservan desde sus orígenes.

Para entender el proceso de remuneración y de acumulación de lucros monopolistas por parte de las empresas operadoras, y el régimen reglamentario y de control económico del servicio por parte del Poder Público, se realiza una investigación empírica de carácter local, sustentada y que sustenta un desarrollo teórico alternativo y específico de la temática tratada: el de la economía política del transporte.

Según lo expuesto, se aborda el estudio de la concentración y expansión económica de los operadores del autotransporte público metropolitano, identificando y caracterizando sus estructuras y estrategias empresarias. Esto exige paralelamente una revisión conceptual y metodológica de la estructura y estrategia reglamentaria, es decir, la forma de relación entre estado y empresa, que concreta la producción de la política de transporte del momento histórico, y consecuentemente, su rol en la producción del espacio urbano.

2. Supuestos e hipótesis.

2.1 Supuestos.

- A cada fase de reestructuración económica le corresponde una de reestructuración del espacio.
- Los requerimientos de movilidad urbana cambian conforme lo hace la dinámica del proceso de acumulación.
- El espacio del capitalismo global es un espacio red, construido entre ciudades y también al interior de la ciudad. El espacio red conecta territorios discontinuos mediante infraestructura de circulación por la que se canalizan flujos materiales (bienes y personas - transporte-) e inmateriales (información -comunicación-). La superación de la distancia física permite la expansión y dispersión del espacio urbano formando pequeñas regiones de baja densidad y límites difusos.
- El conflicto es inherente a la dinámica de funcionamiento de la sociedad y de la economía. La estabilidad dinámica de la estructura se sostiene mediante la sucesión de ciclos asociados a la periódica generación y superación de conflictos.

2.2 Hipótesis.

- **La política de transporte público de la región metropolitana de Buenos Aires desarrolla durante los años '90 una transición hacia un nuevo ciclo reglamentario, de características coherentes con las de la fase actual del ciclo económico y urbano del capitalismo, esto es, del capitalismo global o pos industrial. El comando de la**

producción de la política de transporte urbano de pasajeros por estrategias empresariales habilita la reproducción en su lógica interna de los rasgos principales de la dinámica de acumulación del capitalismo global o pos industrial: concentración y expansión del capital, marginación y exclusión social.

Los momentos de crisis forjan la ruptura y emergencia de nuevos ciclos: ciclos económicos, urbanos, y también, ciclos reglamentarios. En la actualidad el transporte urbano desarrolla un nuevo ciclo, que acompaña un nuevo ciclo económico y urbano del capitalismo. Así como el ferrocarril desempeña un papel protagónico en el transporte urbano en la fase del capitalismo industrial, y el autotransporte en la del capitalismo monopolista, el capitalismo global o pos industrial acarrea una redefinición del rol de los modos convencionales de transporte público, una redefinición de los modelos de gestión y reglamentación, y la consolidación de modos no convencionales, en combinaciones diversas y singulares a escala local.

Los problemas de sustentabilidad económica de las grandes ciudades de países pobres desalientan el interés del estado por invertir en transporte público durante los '90. La reconversión económica neoliberal prescinde del estado como proveedor directo de un servicio público de transporte masivo y accesible, y el transporte urbano se incorpora plenamente como ámbito de valorización del capital vía concesión o permisionamiento de los servicios. La retirada del estado de la provisión directa del servicio ferroviario suburbano de pasajeros de Buenos Aires, incorpora nuevos mercados y posibilita la expansión económica del capital del autotransporte, quedando la prestación de todos los servicios de transporte público de la ciudad bajo la órbita privada y con participación de un mismo conjunto de capitales. Junto con los diferentes requerimientos de movilidad, se desencadena una redistribución del mercado metropolitano de viajes.

El cambio de los actores y de la articulación económica del espacio apareja asimismo una adecuación del sistema jurídico de legitimación y del esquema político-institucional de organización del estado conforme a los requerimientos del capital para la reconversión empresaria y la concentración económica. La producción de la política de transporte público se aleja de su concepción como servicio público *strictu sensu*. La poca efectividad de las funciones remanentes de reglamentación y control, debilita el carácter de servicio público del transporte urbano y refuerza su carácter de actividad lucrativa. El comando de la producción de la política de transporte urbano de pasajeros por estrategias empresariales habilita la reproducción en su lógica interna de los rasgos principales de la dinámica de acumulación del capitalismo avanzado: concentración y expansión del capital, marginación y exclusión social.

- **Existe una asociación entre reglamentación y concentración empresaria en la reconversión del autotransporte público de Buenos Aires. La definición de políticas reglamentarias es específica, no sólo al lugar, sino también a la etapa en la que se halla el proceso de maduración empresaria y reglamentaria en cada lugar. El desarrollo de procesos de concentración en mercados reglamentados depende fundamentalmente de la cualidad (tipo de reglamentación, definición de la competencia y del mercado), de la calidad (control efectivo y eficaz) y del momento (etapa del proceso de maduración empresaria) de la reglamentación, más que de su cantidad.**

Entre competencia, reglamentación y concentración se establece una asociación que posee una secuencia temporal, de modo que los términos de la misma se definen mutuamente y en un orden cronológico, conforme a la tendencia general de maduración empresarial definida por la propia dinámica de acumulación, esto es, hacia la concentración y expansión del capital, tanto económica como territorial.

En casos de ausencia o debilidad de la reglamentación estatal, como el de Buenos Aires, el autotransporte urbano presenta una estructura empresarial inicial atomizada y de gestión artesanal, debido a los bajos requerimientos de capital para ingresar a la actividad. La definición temprana de un esquema reglamentario basado en derechos de operación monopólicos, de amplia intervención pero de ejercicio débil, permite luego un proceso de consolidación empresarial al resguardo de la competencia. La concentración es leve, y asociada a una búsqueda de equilibrio comercial entre las empresas existentes. La ausencia o debilidad de la reglamentación estatal es suplida por reglamentaciones de facto establecidas por los propios operadores, que apuntan a resolver conflictos de intereses "hacia adentro", y a sustentar un accionar corporativo "hacia afuera". Una vez consolidada una estructura empresarial heterogénea, existe un factor de desequilibrio en la competencia, más allá de las características "teóricas" de la estructura y/o funcionamiento del mercado. Iniciado el proceso de consolidación, el efecto de la reglamentación depende de la etapa del proceso de maduración empresarial, de la autonomía del órgano reglamentador, y del contexto histórico, socioeconómico y territorial.

En el proceso de maduración de la estructura empresarial del autotransporte de Buenos Aires participan factores coyunturales y estructurales. Los del primer tipo remiten al desarrollo de un saber específico de la actividad, vinculado a cuestiones culturales de los operadores y del poder público que se combinan en la historia local y condicionan su evolución junto con el devenir del contexto socioeconómico y territorial. Los del segundo tipo, remiten a características inherentes de la dinámica de acumulación capitalista, esto es, a los procesos opuestos complementarios de expansión y concentración del capital, tanto económicos como territoriales, comunes a toda actividad económica.

- **En mercados de transporte público urbano estrictamente reglamentados pueden existir diferenciales de acumulación originados en beneficios directamente improductivos generados por la reglamentación, en tanto el precio regulador es definido por ésta, y con independencia de posibles plusganancias por productividad diferencial y/o disminuciones de costos. En el autotransporte urbano de Buenos Aires existen diferencias empresariales por plusganancias generadas en beneficios improductivos derivados de la reglamentación susceptibles de fijarse como una nueva clase de renta, una renta reglamentaria.**

Cada fase de reconversión empresarial responde a la necesidad de recomposición de la tasa de ganancia. La retracción de la demanda de transporte público iniciada en los '80, y en especial la del autotransporte iniciada en los '90, puede significar una crisis "del sistema" de transporte público, pero seguramente es una crisis de la rentabilidad empresarial afectada por el funcionamiento del sistema, en cuya definición participan elementos endógenos (relativos a la gestión empresarial y reglamentaria), y exógenos (relativos a la estructura urbana, el volumen, tipo y direccionalidad de los flujos) que incentivan a las empresas prestadoras a buscar un aumento de la masa de ganancia.

Con base en una situación precedente de crecimiento diferencial aunque leve de las empresas, la retracción de la demanda del autotransporte desata un proceso de concentración y diversificación económica que señala el paso a un estadio más avanzado de madurez del capital, y apunta a sostener la rentabilidad mediante el aumento de la masa de ganancia.

Dadas las restricciones al aumento de la composición orgánica del capital y su condición de mercado reglamentado, en el autotransporte urbano de Buenos Aires la recomposición de la masa de ganancia y la situación de acumulación diferencial (es decir, de concentración) se concreta mediante la generación de plusganancias, es decir, mediante un aumento en los ingresos, con independencia de posibles disminuciones en los costos.

▪ **Concentración empresaria y pérdida de demanda pueden convivir en la valorización del capital en mercados cautivos y reglamentados, como los de los servicios públicos en red de las grandes metrópolis. De no mediar un incremento de la eficiencia y un traslado social de beneficios, la concentración empresaria contribuye a alimentar un círculo de degradación del transporte público que a su vez alimenta la marginalidad y la exclusión social de la ciudad pos industrial, por inaccesibilidad económica al servicio, primero, y por inaccesibilidad socioterritorial, después.**

La contracción del mercado de pasajeros no afecta a la concentración empresaria de manera necesaria ni directamente proporcional. Menos pasajeros pueden representar, no obstante, mayor consumo facturado. La concentración empresaria permite sostener la rentabilidad en un contexto de retracción de la demanda con base en aumentos del volumen de demanda y de la tarifa.

En una situación de exclusión social estructural, deterioro salarial y desempleo, se plantean restricciones a la continuidad de este mecanismo. No obstante, el mismo estadio de maduración del proceso de concentración empresaria y de expansión económica y territorial de los mercados, habilita nuevos mecanismos de recomposición de la rentabilidad mediante cambios en la configuración, cantidad y nivel de servicios de la red. La reconversión del autotransporte instala las bases para la consolidación de una nueva estructura empresaria, y para una posterior reestructuración de la oferta del servicio.

3. Objeto.

Conforme a lo planteado en la definición del problema, se define como objeto de estudio la política de transporte público de la región metropolitana de Buenos Aires durante los '90, vinculando dos aspectos de la relación estado - empresa: la concentración y diversificación económica de los actores privados, y el nuevo marco reglamentario del actor público.

Se seleccionan los servicios públicos de autotransporte de pasajeros. Se consideran aquellos operados por vehículos colectivos, mediante prestaciones a frecuencias regulares sobre recorridos prefijados, permitiendo el abordaje de pasajeros en cualquier punto sin contrato previo (se excluyen servicios de taxi, remises, escolares, charters, y otros análogos).

La escala de análisis es la metropolitana. Se consideran los servicios urbanos y suburbanos de jurisdicción nacional, prestados dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o entre la Ciudad y partidos aglomerados de la Pcia. de Buenos Aires.

La definición de la región metropolitana Buenos Aires en tanto ámbito territorial es considerada conforme a lo establecido por la ley 25031/98 (ECOTAM). Según la misma, está compuesta por la Capital Federal y un conjunto de 43 partidos de la Provincia de Buenos Aires, a saber: A. G. Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Cnel. Ensenada, E. Echeverría, Escobar, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, F. Varela, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Lobos, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Punta Indio, Pte. Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, 3 de Febrero, V. López y Zárate¹. El área tiene una población de 13 millones de habitantes (Censo 2001) y una superficie de 8000 kilómetros cuadrados. En ella se realizan 22 millones de viajes diarios, de los cuales casi 12 millones se efectúan por medios públicos de transporte (Argentina – GCBA, 2003).

La expansión económica de las empresas autotransportistas hacia los servicios ferroviarios metropolitanos de superficie y subterráneos, apareja la incorporación colateral de dichos servicios al objeto de estudio.

4. Objetivos y alcance del trabajo.

El objetivo conceptual del trabajo es aportar al desarrollo teórico de una economía política del transporte mediante:

- el análisis de la concentración económica de las empresas operadoras de servicios públicos de autotransporte de pasajeros, considerando el proceso de remuneración y de acumulación de lucros monopolistas,
- el análisis del régimen de reglamentación por parte del Poder Público, y las distorsiones inducidas en el control económico de los servicios,
- el análisis de las nuevas relaciones de competencia - complementariedad intra e intermodal, mediante la consideración de la estrategia empresaria y de implantación territorial,
- el análisis de sus efectos sobre las condiciones de provisión y accesibilidad al servicio público.

Los objetivos metodológicos del trabajo son:

- elaborar y aplicar métodos de análisis originales al estudio de la estructura del TPMBA,
- crear información tipo dato, mediante el relevamiento, sistematización e interpretación de información empírica sobre el TPMBA,

¹ El criterio de delimitación propuesto por Susana Kralich (1994), con base en la realización de viajes pendulares, difiere del adoptado por el ECOTAM. Se incluye el partido de Navarro y se excluyen los de Berisso y Ensenada. Esta salvedad no interfiere con la delimitación del objeto de estudio, que adopta un criterio jurisdiccional con aplicación a las empresas de servicios públicos de autotransporte.

- producir una base de datos georreferenciada, con información cualitativa y cuantitativa del TPMBA,
- producir cartografía digital analítica del TPMBA (por empresa o grupo económico).

Como objetivo instrumental, el trabajo pretende proponer acciones institucionales concretas para la definición de una política de transporte metropolitana.

5. Metodología.

5.1 Metodología de la investigación teórica².

La organización de la tesis apunta a reflejar la estrategia de investigación seguida (esto es, el tipo de investigación y cómo fue hecha). Es preciso, pues, comenzar por explicitar la interpretación propuesta, una de las diversas posibles, y explicar cómo se llegó a ella.

El estudio pretende, en primer lugar, realizar un trabajo de comprensión del objeto de estudio, resultado de la conjugación del saber social acumulado (en las ciencias sociales, en las disciplinas directamente involucradas por el objeto de estudio, y en la especialidad, el campo de la experiencia), y de la intencionalidad individual del autor (su pensamiento y sus expectativas personales sobre lo social). Ambos configuran la grilla de interpretación en la que los hechos espacio temporales estudiados toman sentido.

Todo acontecimiento puede ser inscripto en una multiplicidad de configuraciones o contextos de referencia (Rével, 1996). Estos contextos no están "dados" *a priori*. Son construidos como **marco referencial y de pertinencia de la comprensión**. Son, pues, un modo analítico. Suponen una selección de **escalas de análisis**, un trabajo de **contextualización de objetos** producto de una elección cognitiva.

La experiencia es el núcleo del trabajo de configuración, encargado a su vez de asignarle sentido a lo particular, y de permitir su interpretación y comprensión, mediante la inferencia y la generalización.

Se entiende la interpretación o comprensión como forma particular de explicación dedicada a la búsqueda de causas. No de causas entendidas en el sentido de las ciencias naturales, como sucesión de acontecimientos secuenciales, razones relacionadas con efectos que se sostienen como verdades en un proceso explicativo, sino de **causas entendidas como detonantes de una serie de acontecimientos**. El concepto de explicación se distingue del de ley, y se lo vincula a la comprensión en términos de las ciencias sociales, comprensión asociada a la construcción de la mencionada grilla de interpretación (configuración o modelo) definida por el trabajo de contextualización.

² Este apartado sigue en lo fundamental a los conceptos aportados por el Prof. Jacques Rével en el seminario de doctorado "Lo que hacen los historiadores: reflexión sobre la práctica" dictado en el Centro Franco Argentino de Altos Estudios de la Universidad de Buenos Aires en 2000.

Se entiende la inferencia como **generalización a partir de un caso, es decir, de la construcción de un modelo**. A diferencia del ejemplo, dedicado a ilustrar una regla general, el caso está dedicado a construir un tipo o modelo para examinarlo y observar que se puede inferir a partir de él. Construir un modelo (un caso) con el objetivo de inferir y generalizar, es **una forma de ordenar la realidad**, esto es, una forma analítica, de conocimiento.

La hipótesis es la herramienta para la construcción del modelo. Construir un modelo es determinar un conjunto de hipótesis que lo ligan. El modelo, pues, tiene una vocación lógica, explicativa, pero no tiene como vocación cubrir todas las explicaciones. A su vez, está sujeto a verificaciones, y por ende, es revisable y provisorio.

La **generalización** resulta un proceso abstracto y un proceso de abstracción. Puede darse, entre otras formas, por el paso del objeto singular al concepto, y por la extensión a una clase de las observaciones hechas sobre un número de casos o individuos pertenecientes a esa clase (una forma de inducción). En esta investigación **lleva de las formas de delegación y remuneración del servicio público de autotransporte dispuestas por la reglamentación, y de la estructura y estrategias empresarias, a las rentas reglamentarias y al proceso de acumulación y maduración del capital sectorial en el marco del ciclo económico actual.**

El trabajo de investigación realiza inferencias, inducciones de cadenas de generalizaciones a partir del caso singular, y por lo tanto, sujetas a pruebas de verificación mediante confrontación empírica. Asimismo, su sujeción a verificación las supone revisables y provisorias, no verdades definitivas.

Se asume un conocimiento relativo del hecho social, histórico y espacialmente configurado, en un intento de complementar una lógica de necesidad (hegeliana), con una lógica de posibilidad. La **regularidad como fenómeno de repetición** implica una necesidad, pero admite variaciones dentro de dicha repetición (por ejemplo, el orden dinámico, histórica y espacialmente variable que sustenta la Teoría de la Reglamentación). **La regularidad supone un objeto constante en su construcción pero no en su medida ni en su dimensión** (piénsese, por ejemplo, en la valorización del capital y del espacio, y en la reglamentación). La construcción de indicios constantes en su definición permite ver cómo evolucionan y e inferir una regularidad.

La regularidad permite asimismo la generalización. **El modelo es generalizable pero no excluyente**, a diferencia de la ley, como generalización pura. Como hecho histórico, el modelo está inscripto en una multiplicidad de contextos, cuya explicación varía según esos mismos contextos, su alcance y su nivel de complejidad. Por lo tanto, los modelos reflejan lo que sucede en un momento determinado, tienen una duración limitada, finalizan cuando entran en crisis y surge uno nuevo (vg., modelo de acumulación, modelo de transporte, modelo de reglamentación, modelo de empresa).

De este modo, la **organización de la tesis** comienza por la presentación de la grilla de interpretación de la realidad, esto es, de las consideraciones teóricas y conceptuales empleadas conforme al saber social acumulado en la especialidad, y al pensamiento y las expectativas personales adoptadas (Parte II). Sigue la introducción al caso mediante las diversas escalas y dimensiones analíticas seleccionadas, desarrollando el entramado del modelo interpretativo

construido por las hipótesis de trabajo (Parte III). Por último, se resumen las verificaciones realizadas y se plantean reflexiones abiertas sobre las tendencias vislumbradas (Parte IV).

Asimismo, se abordan diferentes dimensiones de análisis (con dinámicas temporales diferentes) para la construcción del caso, además de la dominante económica: la socioterritorial, la jurídica, la político institucional (incluyendo prácticas de los actores, relaciones sociales y personales construidas). La organización de la tesis pretende también reflejar las dimensiones abordadas para la elaboración del modelo de la investigación.

El capítulo 9 intenta presentar bajo una ilación unificada el resultado último de la investigación o tesis final, conforme a la metodología teórica aplicada. Su lectura inicial puede servir como hoja de ruta para el posterior seguimiento del trabajo.

5.2 Metodología de la investigación empírica.

Las hipótesis primarias del proyecto se trabajan vinculando el trabajo teórico (fundamentalmente sustentado en la reflexión sobre la producción reciente en ciencias sociales referida a la espacialidad de los procesos sociales y económicos actuales, y a la reglamentación económica y política del transporte urbano) y el experimental, lo que permite avanzar en el desarrollo de la investigación y formular hipótesis avanzadas destinadas a caracterizar y comprender la dinámica actual de producción del autotransporte público metropolitano y de su papel en la producción y organización de la ciudad.

Para poder aprehender la estructura empresaria actual se desarrolla y aplica una metodología nueva para su definición, a fin observar y corregir posibles distorsiones en los criterios tradicionales aplicados a los indicadores de oferta y de demanda de la actividad.

La unidad metodológica del trabajo es la empresa, y la misma se aplica al cumplimiento de uno de los objetivos del trabajo, consistente en la producción de información básica tipo dato.

La adopción de la empresa como unidad metodológica permite superar las limitaciones del criterio convencional de análisis sobre el sector que, con base en los modos como unidad metodológica (esto es, ferroviario de superficie y subterráneo y automotor), ofrece una visión segmentada o fragmentada del sistema de transporte público. La adopción de la empresa como unidad metodológica ofrece un eje transversal y de articulación entre los mismos con base en la estructura y estrategia de los prestadores. De esta manera, se habilita la observación de procesos (como los de expansión e integración económica) que escapan a los criterios convencionales de análisis.

Respecto a los métodos y herramientas de la investigación empírica, es oportuno destacar que a su vez se desarrolla y aplica un **criterio original de identificación y caracterización de empresas autotransportistas (de estructura conglomeral o grupos empresario y uniones de empresas)**, orientado a la correcta aprehensión y ponderación del proceso de concentración empresaria. Este es un aporte inédito del trabajo, cuyos primeros resultados la investigación anticipa en 1997 durante la Beca UBACyT de Iniciación para graduados. El

mismo es indispensable para el estudio del transporte público metropolitano actual y para la elaboración de políticas, como por ejemplo, las referidas a la estructura de costos de la actividad y a la determinación de tarifas.

Ello apareja una tarea de búsqueda, relevamiento, sistematización, y sucesivas etapas de procesamiento de información primaria. La recopilación de datos fue sumamente dificultosa y demoró grandemente el trabajo, debido a varias razones:

- carencia de datos,
- falta de sistematización de la información existente,
- falta de uniformidad y continuidad en los criterios aplicados a la construcción de series de datos estadísticos.
- resistencia a la divulgación de información.

Es destacable la dificultad para acceder a información asociable a las empresas operadoras. De parte de las empresas permisionarias, las cámaras rehusan especialmente el suministro de información presumiblemente comprometedor, más allá de la confiabilidad de los datos suministrados. De parte de funcionarios, y en ocasiones también de técnicos, la historia de compromisos con base en relaciones laborales y personales con los prestadores impone una barrera al acceso a determinada información. La identificación entre servicio público y empresa prestadora, compartida por profesionales de trayectoria y prestigio en el sector, deriva en una actitud general de protección a las empresas.

Un ejemplo característico para la actividad refiere a la información sobre costos o balances de explotación, acompañada en forma ocasional por estudios testigos cuyas fuentes, técnicas, métodos y resultados no son explícitos ni de dominio público.

Las dificultades antedichas en cuanto al acceso a la información son particularmente graves respecto a los servicios de jurisdicción provincial y comunal de la región, dependientes de la Dirección Provincial de Transporte (DPT) y de las Direcciones de Tránsito de las municipalidades de los partidos aglomerados, respectivamente.

Respecto a las líneas provinciales, después de una prolongada conversación con las autoridades de la Dirección Provincial de Transporte, se convino el suministro de los datos básicos de las líneas de la jurisdicción (parque, pasajeros y kilómetros por línea) a cambio de la devolución de datos procesados. El suministro de estos datos requería previamente su recuperación por parte de la Autoridad, pues no se disponía de un registro de los mismos, y este hecho nunca se cumplimentó.

En cuanto a las líneas comunales, ni funcionarios ni técnicos ni académicos tienen cabal conocimiento sobre lo que acontece con este segmento del autotransporte metropolitano. Se ignora incluso cuántas líneas existen y cuáles son sus recorridos reales. El número de jurisdicciones y de trazas involucradas en la región (en total unas 400 líneas con 1300 ramales) hace imposible superar esta restricción mediante la realización de un trabajo de campo individual para la totalidad del área de estudio.

En vistas a lo expuesto, y con el aval del director de tesis, el análisis estadístico de las empresas autotransportistas metropolitanas se circunscribe a aquellas de jurisdicción nacional. La

información correspondiente a esta jurisdicción, centralizada y sistematizada por la Comisión de Regulación del Transporte, es la única completa, continua, y técnicamente confiable.

La selección se respalda asimismo en la participación de las trazas y empresas de la jurisdicción en el total de la red de la región. Las líneas de autotransporte de la jurisdicción nacional concentran el 64% del parque, transportan el 71% de los pasajeros del modo y el 65% del total del transporte público (es decir, sobre el total de pasajeros transportados entre trenes, subtes y colectivos). Además representan el 56% del total de las empresas autotransportistas que participan en los consorcios ferroviarios, y operan líneas en las demás jurisdicciones de la región (comunal y provincial).

A su vez, esta selección jurisdiccional es sostenida y compartida por especialistas, técnicos y funcionarios del sector, y aplicada de manera casi generalizada a los estudios del autotransporte metropolitano de Buenos Aires. Incluso en numerosas ocasiones se omite la explicitación de este recorte jurisdiccional, homologando el autotransporte de jurisdicción nacional al de la región en su conjunto.

La magnitud de datos a sistematizar y procesar para dar comienzo a los análisis previstos en el trabajo, representa en sí misma una tarea de investigación, y como tal, condiciona los tiempos y alcances del trabajo. No obstante, las mismas restricciones aludidas hacen al significado y la relevancia de la tarea realizada, y justifican el valor de los resultados de la investigación.

Con la información primaria relevada se construyen dos bases de datos complementarias. Una con información cuantitativa y cualitativa por línea, para las empresas autotransportistas metropolitanas de jurisdicción nacional; y otra con información cualitativa por empresa, para aquellas participantes en la concesión de los ferrocarriles suburbanos y subterráneos.

La base con información cuantitativa y cualitativa por línea posee datos referentes a razón social, grupo geográfico y tarifario, categoría de servicio, parque (cantidad, antigüedad, capacidad y tipo), pasajeros transportados, recaudación y kilómetros recorridos para los años 1997 a 2000. Con base en los datos estadísticos se calculan los indicadores económicos de la actividad (recaudación por pasajero, por vehículo, índice pasajero/kilómetro) y se construyen los datos por empresa. La base con información cualitativa por empresa autotransportista participante en los consorcios ferroviarios (o multimodal) posee datos referentes a la composición del directorio de la sociedad concesionaria ferroviaria, composición de la sociedad permisionaria autotransportista, por razones sociales y propiedad del capital, líneas de autotransporte operadas de jurisdicción nacional, provincial y comunal, pertenencia a cámaras empresarias. Debido a motivos de confidencialidad, los datos se divulgan mediando una fase de procesamiento y consolidación de la información.

La construcción de ambas bases, por empresa autotransportista con datos por línea para la jurisdicción nacional, y por empresa multimodal para todas las jurisdicciones (nacional provincial y comunal), permite su vinculación, lo cual habilita la reconstrucción del dato por empresa y por línea, ampliando y complementando los atributos utilizados para la caracterización de las empresas operadoras. Se agregan así campos calculados, referidos por ejemplo, a la condición de la operación (intermodal o monomodal), o a la estructura empresarial (monolínea, multilínea, conglomeral). Estos particulares se amplían en los capítulos correspondientes.

De este modo, la tarea de recopilación de información se sostuvo de manera continua, acompañando etapas avanzadas de la investigación, lo cual supuso la calibración sucesiva de las bases en forma completa, el recálculo de los datos estadísticos por empresa, la modificación de las tablas, gráficos y cuadros producidos, tarea que consumió un tiempo apreciable del trabajo realizado en forma individual.

La magnitud de los cambios acaecidos sobre el final de la investigación empírica motiva incluso la rectificación de los criterios de clasificación de la estructura empresarial y, consecuentemente, del procesamiento de los datos referido a su identificación y caracterización.

Para el análisis de las relaciones de competencia y complementación intermodal de la red se produce cartografía, mediante la georeferencia de las bases de datos, lo que permite observar la distribución espacial de las trazas atendidas por las empresas intermodales mediante el modo ferroviario y mediante el modo automotor. También se produce cartografía para el análisis de las estrategias territoriales que sustentan la expansión intramodal de las empresas autotransportistas.

Un desarrollo específico de estos particulares se realiza en los capítulos correspondientes.

6. Fuentes.

6.1 Información primaria.

- Entrevistas (funcionarios, técnicos, cámaras empresarias, prestadores y especialistas)

6.2 Información secundaria.

Material bibliográfico:

- Material de librería nacional y extranjera.
- Material de la especialidad en Internet.
- Material de la especialidad en congresos y reuniones académicas.

Material hemerográfico:

- Revistas científicas especializadas, nacionales y extranjeras.
- Publicaciones especializadas (cámaras empresarias, organismos oficiales, entidades privadas del sector).
- Información periodística.

Material jurídico:

- Normativa (leyes, decretos, resoluciones).
- Pliegos, contratos de concesión y Addendas (Secretaría de Transporte de la Nación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires).
- Estatutos societarios (Inspección General de Justicia).

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

Material estadístico:

- Información macro y microeconómica (Instituto Nacional De Estadísticas y Censos, Consejo Federal de Inversiones).
- Información técnica, económica y operativa sectorial (Secretaría de Transporte de la Nación, Dirección Provincial de Transporte, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Comisión Nacional de Regulación del Transporte, Cámara de Transporte de la Provincia de Buenos Aires, Federación Argentina de Transporte Automotor de Pasajeros, Ferrocarriles Argentinos, Ferrocarriles Metropolitanos SA, Comisión de Transporte del Honorable Congreso de la Nación).
- Información demográfica y socioeconómica (Instituto Nacional De Estadísticas y Censos, Consejo Federal de Inversiones, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires).

Material cartográfico digital:

- Político administrativo regional (contornos de localidades de los partidos del área metropolitana y barrios de la capital Federal, ubicación puntual de localidades).
- Redes de transporte (ferroviaria y subterránea con estaciones, red de avenidas, red de rutas nacionales y provinciales, recorridos de las líneas de autotransporte colectivo).

Se utilizan como herramientas de procesamiento, planillas de cálculo, bases de datos y un sistema de información geográfica.

PARTE II.

MARCO TEORICO – CONCEPTUAL

Capítulo I.

Hacia una economía política del transporte.

..."La sociedad vive en un movimiento continuo y permanente, que constituye el principio de su propia transformación y, por consiguiente, de la transformación de sus procesos [políticos, económicos, culturales, ideológicos, etc.]..." (Santos M., 1978: pág. 191).

..."Así, la totalización universal, dada por el presente, es decir, por el actual modo de producción, no se puede llevar a cabo (en el sentido de materialización u objetivación) sino es a través de la totalización que nos ofrece el concepto de formación económica y social. [...] De hecho, ninguna otra categoría podría ser más adecuada al estudio del espacio"... (Santos M., 1978: pp. 187).

De un espacio entendido como producto social, de un espacio dialéctico, en movimiento.

1. El transporte como campo de conocimiento.

La definición básica y convencional del transporte refiere al desplazamiento de bienes y personas en el territorio. Una revisión de la evolución del pensamiento en este campo remite, pues, a la de una multiplicidad de ciencias sociales asociadas, entre las que se destacan la economía, la geografía y la sociología.

Puesto que espacio y tiempo son categorías comunes al conjunto de las ciencias sociales, cuya transformación guía la evolución del pensamiento de las diversas disciplinas, y dado que el transporte se define por la conjunción de ambas, la subsiguiente revisión se organiza dando cuenta de esta conjunción, haciendo énfasis en la primera.

Según E. Soja (1996, 1997), pueden identificarse tres momentos o estadios conceptuales en la evolución del pensamiento sobre el espacio. Estos, a su vez, mantienen una correspondencia

con la evolución de la concepción sobre el tiempo, y con una escala y un método de análisis dominantes. Tales estadios o momentos son:

- 1) espacio material (percibido o primer espacio),
- 2) espacio mental (concebido o segundo espacio),
- 3) espacio experiencial (vivido o tercer espacio).

El concepto de espacio material domina durante el período comprendido entre 1800 y 1950. El espacio decimonónico es el espacio absoluto de la física newtoniana y de la geometría euclídeana. Un espacio extensión, estático, área mensurable y continente, marco de acción asociado al medio físico-natural. Coincidente con una concepción del tiempo fragmentada, cíclica, el espacio también lo es, y domina en los análisis la escala local, el recorte territorial, la región.

En cuanto al método, dos grandes escuelas trabajan sobre esta concepción del espacio, una basada en las ciencias exactas (el positivismo), otra en las ciencias humanas (historicismo). En ambos casos la ausencia de teoría redundante en estudios descriptivos, cuya característica fundamental es el destaque de las particularidades, con una visión estática y armónica de las cosas en el espacio.

El transporte no aparece como objeto de reflexión relevante hasta después de 1950, con el surgimiento del espacio moderno.

El espacio moderno se concibe como un espacio relativo, asociado a la Teoría de la Relatividad de Einstein y a la geometría no euclídeana. A pesar de constituir una alternativa más amplia y superadora, conserva la percepción del espacio material, aunque ahora las cosas se visualizan en un espacio que puede ser geométrico o histórico.

El paso de una concepción lineal del tiempo a una de proceso, es acompañado por un cambio en la escala del análisis, ahora ampliada, global.

A su vez, la incorporación de teoría de distintas disciplinas permite el paso de la descripción a la explicación de fenómenos. En unos casos proviene de la economía, y se sustenta en el enfoque cuantitativo del neopositivismo. En otros proviene de la historia y la sociología, y se sustenta en el enfoque social del neohistoricismo.

Estos dos enfoques dominan en la especialidad hasta la actualidad, y en adelante se los identifica como enfoque cuantitativo y enfoque social del transporte.

Con el reconocimiento de que no existe un único espacio posible, y de que la espacialidad forma parte de los fenómenos mismos, el espacio moderno incorpora el concepto de distancia a la economía y a la geografía, y con él al transporte.

En los años '60 los estudios se enfocan en la localización (recogiendo a H. Von Thünen, a A. Weber) y en la distribución de la actividad económica en el espacio (recogiendo a Lösch, a Christaller), y como contrapartida, en las desigualdades entre áreas (la obra de Isard es un clásico al respecto 1960) (Butler, 1986; Méndez, 1997; Melchior, 1987, Isard, 1973).

La noción de región sistema que subyace en el análisis regional, remite necesariamente a las funciones de conexión, a aquellas que hacen a la unidad del sistema: los flujos. Para el hombre

económico y para la región económica, cuestiones como interacción, accesibilidad, áreas de influencia y flujos, resultan fundamentales.

Este enfoque del **transporte**, como infraestructura y como elemento de integración indisolublemente asociado al desarrollo de la actividad económica, lleva a su identificación con el concepto de **circulación** (Giménez I Capdevilla, 1986).

Los estudios se abocan al análisis de la estructura de la redes, de la intensidad de los flujos, y de su significado para el desarrollo económico, elaborándose un conjunto clave de técnicas cuantitativas basadas en modelos matemáticos y estadísticos (modelos de redes, gravitatorios, de optimización de tráfico, análisis topológicos, resumidos acabadamente en Potrykowsky y Taylor, 1984).

Subyace a este enfoque una noción de espacio geométrico, ahistórico, ausente de conflicto, tendiente a una situación de equilibrio como reflejo del equilibrio al que tiende la economía.

En los años '70 esta noción tiene como contrapartida una de espacio social, un espacio producido y organizado, en el que prevalecen el conflicto y la historicidad de los procesos, conforme a los aportes teóricos recogidos de la historia y la sociología por el neohistoricismo predominante en esos años.

La **Escuela de la Sociología Urbana francesa** (Castells, 1974; Topalov, 1979, 1984; Lefevre, 1986; Lojkine, 1972) recoge la teoría marxista y aborda el estudio de las desigualdades sociales a nivel espacial, resultando el **transporte** un aspecto central de la segregación socioespacial. Pero en este caso es identificado con otro concepto, el de **movilidad**, que reemplaza al de circulación indicando la distinción entre una concepción del desplazamiento en abstracto y una de desplazamiento desigual, diferencial según sexo, ingresos, raza, edad, etc..

El transporte es concebido como herramienta de producción del espacio urbano, organización y control del espacio, y como elemento constitutivo de la segregación urbana, vía definición de rentas del suelo diferenciales según tipo y grado de accesibilidad. El transporte es, pues, objeto de conflicto de intereses sociales (Fernández Durán, 1980; Chapoutot y Gagner, 1973; Moraes y Da Costa, 1987; Soja, 1983; Martins y de Sequeira Santos, 1991).

La dimensión económica también es la predominante en estos análisis, asociada a la viabilidad de la concentración y especialización de actividades en el territorio y a la expansión de la economía.

Por lo tanto, **desde ambos enfoques del transporte, el cuantitativo y el social, predominan una concepción material del espacio y la dimensión económica en los análisis.**

Si bien sendos enfoques son los dominantes en los años '60 y '70, al mismo tiempo surgen otros sustentados en una concepción de espacio nueva, identificada con el segundo estadio de Soja (1997), esto es, la noción de espacio mental o concebido: el pensamiento sobre el espacio.

Se encuadran en esta corriente los estudios de la percepción y del comportamiento. La movilidad se define ahora como una construcción basada sobre una multiplicidad de valores que determinan la percepción del espacio. La cultura incide en la percepción de la distancia, en

la toma de decisiones y en el comportamiento en cuanto al desplazamiento, y pasa por lo tanto a ser un elemento explicativo de la estructura del viaje y de la elección del modo. El individuo o el grupo social construyen mapas mentales donde se posicionan en función de lugares conocidos, definidos por dos coordenadas fundamentales: el *action space* y el *activity space*. El espacio de acción es el conjunto potencial de localizaciones conocidas mediante algún tipo de información. El espacio de actividad es el conjunto real de localizaciones conocidas, es el espacio personal y directamente vivido a través de la realización de actividades frecuentes. El cambio de enfoque acerca del espacio y del transporte no excluye sin embargo la utilización de técnicas cuantitativas.

Esta dimensión del espacio, poco desarrollada en la especialidad y en las ciencias sociales en general, cobra nuevo vigor en los años 80 con la llegada de la noción de espacio vivido, tercer momento de la revisión planteada por Soja (1997). El espacio posmoderno en cierta medida lo recoge al comenzar a cuestionar la subordinación de lo espacial a lo social, revalorizando lo local en lo global, y lo cultural más allá de lo económico.

Con la noción de tiempo simultáneo que aparece reciente la revolución tecnológica, se abre una nueva dimensión temporal, la del tiempo vivido, que encuentra correlato en una nueva dimensión del espacio, la del espacio vivido o experimentado. Soja (1996, 1997) sostiene que esta tercera dimensión del espacio abarca las anteriores y las supera a través de una visión cultural, que trasciende la producción y refleja diferentes formas de convivencia.

El espacio posmoderno amplía la escala del análisis. Ya no es local ni es global, es lo local en lo global. Según Santos (1996), el orden local se contrapone y antepone al orden global, es horizontalidad, es cooperación en el conflicto. El orden global, en cambio, es verticalidad, es conflicto en la cooperación. Pero el orden local tiene fundamento en el territorio, éste es categoría de análisis de lo local, es un territorio "usado". El espacio local resulta así la base del anclaje de la comunidad como grupo y en la sociedad global (Hiernaux Nicolas, 1995; Augé, 1998; Harvey 1992, 1996, 1997; Santos, 1996, 1996b). Hay pues una revalorización de las condiciones locales, de las relaciones interpersonales, contemplando aspectos más complejos desde lo cultural (Soja, 1996, 1997; Santos, 1996, 1996b; Harvey, 1992, 1996, 1997, entre otros).

Esta noción de espacio experimentado desde una perspectiva cultural, es difícil de incorporar a la especialidad y todavía está poco estudiada dado el predominio del concepto físico del transporte como circulación.

Se destacan al respecto avances recientes provenientes de la sociología (Henry, 2002), que recogen la escuela francesa originada en los aportes de la sociología urbana, destacada por la incorporación de la dimensión sociohistórica y territorial a la especialidad (Godard, 1992; Figueroa, Godard y Henry, 1997; Boulahbal, 1997, Gallez y otros, 1997; Wiel, M. 1998, entre otros).

Lo concreto es que las categorías de espacio y tiempo evolucionan y se redefinen según la época. Son categorías de las ciencias sociales y su estudio en los '90 es definitivamente transdisciplinario. No hay una única visión del tiempo ni del espacio, ni una única combinación de ambos, sino diferentes combinaciones que predominaran unas sobre otras según la evolución de procesos históricos y espaciales particulares. Se abre actualmente un abanico de

distintas cosmovisiones espacio-temporales. ¿Corresponde, entonces, pensar una única movilidad, o más específicamente, un único transporte público?. Estos aspectos se retoman más adelante al revisar la inserción del transporte en la evolución creciente del pensamiento en ciencias sociales.

1.1 La economía de transportes y el enfoque del trabajo.

Conforme a lo visto hasta aquí, se observa que, tanto desde el enfoque cuantitativo del transporte (como circulación) como desde el social (como movilidad), el transporte es un campo de conocimiento abordado mayormente de modo indirecto, esto es, en función de otras temáticas que constituyen el centro del análisis. Esto lleva a una producción del conocimiento fragmentada y a un desarrollo escaso de un cuerpo teórico - conceptual propio de la especialidad. Por ello, el material producido tanto en publicaciones especializadas como en reuniones académicas, posee en general un **carácter temático y técnico**, que indica una **insuficiente conceptualización del transporte como un campo de investigación académica en sí mismo**.

A su vez, en ambos enfoques predominan el espacio material y la dimensión económica en los análisis.

En el campo específico de la economía de transporte, las vertientes de pensamiento dominantes en economía (*economics* o economía neoclásica, y economía política) se articulan con los enfoques dominantes en la especialidad (cuantitativo y social).

El desarrollo teórico predominante en economía de transporte proviene de la *economics* (esto es, de la teoría microeconómica marginalista), y es cultivado especialmente por la escuela anglosajona de la especialidad, en la que prevalece el enfoque del transporte como circulación. Hay una amplia bibliografía producida desde este enfoque, que es objeto de análisis a los largo de este trabajo, entre la cual se destacan los libros clásicos o “manuales” de economía del transporte (Lane, Powel y Smith, 1973; Potrykowski y Taylor, 1984; Thomson, 1974).

El desarrollo de un cuerpo teórico - conceptual desde la economía política es escaso. En esta vertiente del pensamiento económico se distinguen trabajos clásicos como los de Chapoutot y Gagner (1973) y Fernández Durán (1980) sobre la movilidad de la ciudad del capitalismo industrial y monopolista. A nivel de Latinoamérica se distinguen los trabajos de Martins (Martins y de Sequeira Santos, 1991; Martins, 1993), y a nivel nacional los de Escolar (1989, 1992) son el antecedente principal.

Las revisiones conceptuales recientes realizadas en economía desde la vertiente de la economía política, no se incorporan a la economía de transportes.

Dichas revisiones se articulan entorno a dos facetas de la forma actual de organización del trabajo: una, la acumulación flexible (el nuevo proceso de acumulación del capitalismo), otra, la globalización (la definición y el funcionamiento de las redes planetarias, que vinculan lo local con lo global y definen un espacio reticular) (Boyer y Saillard, 1998; Benko y Lipietz, 1994, 2000; Lipietz y Leborgne, 1989, 1994, Coriat, 1994; Shaikh, 1996a, 1996b). Entre ellas los

aportes de la escuela económica de la Teoría de la Regulación resultan centrales para la comprensión de los ciclos de crisis y reestructuración del capitalismo.

Sin embargo, desde esta perspectiva económica el transporte resulta una temática abordada de manera indirecta, y concebida en términos conceptuales fundamentalmente como circulación.

El enfoque social del transporte como movilidad se identifica con la escuela francesa de la especialidad, con sustento principal en la sociología urbana. La producción del Institute National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) sobresale al respecto (Wiel, 1998; Massot, 1996; Figueroa y otros, 1997; Gallez, 1997; entre otros). Revisiones recientes desde la sociología abordan el transporte desde el concepto de movilidad, pero sin profundizar en análisis aspectos específicos de economía de transporte (Henry, 2002; Danzelot, 1999; Cabanes, 2002, Dureau, 2000; Paugham, 1996). Estos aspectos se revisan en particular al ahondar en el estado de la cuestión sobre economía, transporte y ciudad en el capitalismo actual.

En resumen, los análisis actuales en economía de transporte no recogen el concepto de movilidad desde la economía política, y los análisis actuales en economía política no recogen el transporte desde el concepto de movilidad (esto se revisa esto en detalle más adelante).

El marco teórico-metodológico adoptado por el trabajo busca articular ambos enfoques. Recoge de la Sociología Urbana el concepto de transporte como movilidad (articulado con el de espacio social de la Geografía Crítica), y de la Economía Regulacionista el de ciclos económicos y reglamentarios en la dinámica capitalista. Ambas perspectivas convergen en una concepción material del espacio (espacio percibido) y un predominio de la dimensión económica en el análisis, y perfilan una línea teórica que puede denominarse como Economía Política de Transporte, línea que se pretende ampliar y profundizar por intermedio de esta investigación.

Desde la Geografía también se converge en este enfoque sobre el espacio y la dimensión de análisis. Sin una supeditación absoluta a los factores económicos, Sánchez (1991) parte de su primacía para analizar el proceso de producción y reproducción de las relaciones sociales y los procesos territoriales, sin caer en un reduccionismo económico. También Soja (1997) sostiene que incluso el espacio vivido (o tercer espacio) está dominado por la política y la economía. Pero ampliar las consideraciones sobre los aspectos socio-políticos e institucionales, profundizando la historia de las estructuras locales de poder y su vinculación con las estructuras territoriales, contribuye a explicar como ellas se adoptan y adaptan de diferente manera en cada momento y lugar.

En este sentido apunta la perspectiva del estudio de la política de transporte público de la ciudad metropolitana de Buenos Aires, asociado a la redefinición de la estructura urbana aparejada por el advenimiento y consolidación de una nueva fase de desarrollo del capitalismo.

El objetivo conceptual último del trabajo es apuntar a las leyes de funcionamiento del capitalismo y la ciudad global o posindustrial, a partir de la política de transporte público. En otras palabras, apuntar al tipo de producción del espacio de las grandes

metrópolis en la fase actual del capitalismo mediante la producción de la política de transporte público.

De este modo, los lineamientos conceptuales cardinales de la investigación se nutren de la Sociología Urbana, la Geografía Crítica y la Economía Regulacionista. Los conceptos de ciclo económico y reglamentario, de espacio social y de movilidad conforman la grilla básica de interpretación. Se sostiene un enfoque social del transporte y material del espacio, y un análisis con multidimensional con predominio de la dimensión económica, aunque también se recogen la dimensión jurídica y político institucional.

Seguidamente se expone la interpretación adoptada sobre la dinámica espacial y temporal del capitalismo, y sobre sus particularidades actuales.

2. La dinámica espacial del capitalismo: economía, espacio y transporte.

2.1 Producción de valor y valorización del espacio.

El **proceso de trabajo** es el vehículo histórico de la interrelación entre la sociedad y su espacio. El trabajo, entendido como actividad destinada a la satisfacción de necesidades utilizando al espacio como soporte físico (o condición de producción) y como recurso (o medio de producción), es la **categoría relacional por excelencia de la articulación económica entre espacio y sociedad** (Sánchez, 1991).

En un primer momento de la evolución de la humanidad, previa a su organización social, ese proceso de trabajo se destinaba a satisfacer necesidades vitales, y era predominantemente individual. En esos términos, la capacidad del hombre de influir sobre el espacio geográfico era mínima y prevalecía la relación inversa: el entorno físico-natural condicionaba grandemente la supervivencia del hombre como especie.

A partir del momento en que el hombre se organiza como ser social, el proceso de trabajo se transforma radicalmente y altera la relación con el espacio geográfico.

Tres aspectos fundamentales caracterizan el trabajo social:

- Es consciente, vale decir, tiene objetivos y procedimientos racionales para orientar la actividad y conducir sus resultados hacia un fin determinado.
- Es organizado, vale decir, hay cooperación y división de tareas.
- Es cultural, esto es, resulta de la aplicación del acervo cultural de la sociedad, plasmado en las herramientas de trabajo tecnología, pero también en otra multiplicidad de aspectos no materiales, como la escritura, la lectura, los usos y costumbres, etc.

A partir de la transformación del proceso de trabajo se modifica la relación entre sociedad y espacio geográfico, creciendo sostenidamente la capacidad de influencia del hombre, y resultando el trabajo social en sí mismo un proceso de producción y organización del espacio. Por eso, las ciencias sociales abordan el estudio del espacio geográfico como un espacio social, sucesor del primigenio espacio natural. En términos de Milton Santos (1978), ... “el acto de

producir es asimismo un acto de producir espacio”... (Santos, 1978: 178). Cada sociedad es un grupo espacial, y cada espacio es un producto social (Sánchez, 1991; Méndez, 1997; Santos, 1978, 1996).

Con el trabajo social surge el plusvalor, y con la capacidad de acumularlo, el excedente (entendido como plusvalor social). Se habilita la reproducción simple y ampliada de la sociedad, y la satisfacción de necesidades sociales asume un papel creciente y predominante como motor impulsor del proceso de producción de valor, cumpliendo el objetivo de expansión económica (Sánchez, 1991).

A partir del momento en que se produce excedente, surgen relaciones de poder, puesto que su capacidad de autonomía de quien lo produce, hace que sea susceptible de apropiación. Pero también su gestión, esto es, la decisión acerca de su uso y destino (social, económico y territorial), acarrea la aparición de relaciones de poder, independientemente de la forma de su apropiación (individual o colectiva) (Sánchez, 1991).

La relación entre poder y espacio se fundamenta en la apropiación y dominio del espacio como condición y medio de producción. La valorización del espacio como **lugar de producción del excedente** funda la relación entre poder y espacio. Pero también el espacio es **lugar de desplazamiento del excedente**. En palabras de Sánchez (Sánchez, 1991: pp.113): “son las relaciones de poder las que guían la articulación social del espacio [] por la vía del dominio del territorio como reflejo espacial de las relaciones de poder, y por la vía de la apropiación y /o gestión del excedente.”... .

La propiedad de autonomía y movilidad del excedente, tanto en su forma mercancía como dinero, definen la expansión territorial de la economía. ...”Así, la condición necesaria para el expansionismo territorial será la posibilidad de desplazamiento (movilidad) territorial del excedente, sea en la forma de mercancía o en forma monetaria, hacia aquellos lugares que los apropiadores/gestores hayan decidido –bien sea para su apropiación directa, bien para su (re) inversión.”... (Sánchez. 1991:pp.115).

La organización socioeconómica y su correlato en la organización territorial, pues, se articulan en torno al proceso de producción y desplazamiento del excedente histórica y espacialmente determinado. **No obstante, el proceso de producción, apropiación y acumulación del excedente, y el de producción, apropiación y organización del espacio no se asocian de manera mecánica ni espontánea.**

Dentro de cada formación social, sus miembros se vinculan mediante una multiplicidad de relaciones sociales, que pueden ser de producción, circulación, distribución, políticas o jurídicas. Dichas relaciones sociales tienen un correlato en el espacio, pero su espacialidad no es directa (las relaciones en sí no son perceptibles) sino indirecta, es decir, a través de la espacialidad de los sujetos y objetos que actúan como soportes de esas relaciones (Coraggio, 1987).

Las estructuras espaciales actúan como una forma de mediación-regulación de las relaciones sociales directas emergentes del proceso productivo y de las relaciones sociales indirectas que completan el tejido social de un patrón de acumulación determinado, resultando condicionantes para la consolidación de otros nuevos. Asimismo, la división técnica y social del

trabajo, junto con los restantes requerimientos del proceso productivo, tienen una expresión geográfica que define la división espacial del trabajo. Cada formación social está, por tanto, histórica y espacialmente determinada. Sociedad y espacio son momentos de una unidad dialéctica, y no variables separadas, una dependiente y otra independiente (Sánchez, 1991; Soja, 1983; Santos, 1978; Sormani, 1974).

2.2 Transporte y producción del espacio capitalista: dinámica de concentración y expansión económica y territorial.

Moraes y Da Costa (1987) sostienen que el espacio es capital, tanto en su condición de mercancía y como en su condición de medio de producción, por lo que el proceso de valorización capitalista del espacio, no es otro que el mismo proceso de valorización del capital.

El proceso de producción de valor en el capitalismo tiene ciertas particularidades que definen su forma de producir espacio. Según Ciccolella (1993), la dinámica de producción capitalista se caracteriza por:

- la expansión, como necesidad estructural para la acumulación o reproducción ampliada del capital, tanto en términos económicos (o diversificación) como territoriales (incorporación de nuevos mercados, ampliar fronteras),
- el incremento de la tasa de ganancia, aspecto que puede asociarse al primero, y encuadrarse en el marco general de un aumento general de la masa de ganancia,
- la concentración, de los medios de producción y del capital en todas sus formas (menos empresas, más grandes). Encuentra en el sesgo expansionista su base explicativa.

Debido a que la segunda característica puede subsumirse en la primera, la valorización del capital y del espacio en el capitalismo **puede resumirse en la dinámica de dos movimientos opuestos-complementarios: expansión y concentración.**

En su dimensión económica la expansión remite a la reproducción ampliada del capital en busca del constante aumento de la tasa de ganancia, y en la territorial al dominio ampliado del espacio como lugar de producción y desplazamiento del excedente. En su dimensión económica la concentración remite a la del capital y los medios de producción, y en la territorial a la división espacial del trabajo mediante la concentración y especialización de actividades (producción y consumo, residencia y trabajo).

El proceso de acumulación de capital, tanto en la esfera de la producción como de la reproducción social, se caracteriza por la concentración y especialización de actividades, dando lugar a un proceso de construcción desigual del espacio (Martins y de Sequeira Santos, 1991).

El transporte es una herramienta clave del proceso de dualización socioterritorial del espacio capitalista, cuya dinámica se materializa mediante la promoción de desarrollo económico geográficamente desigual, basado en la transferencia espacial de valor, sea por mecanismos inherentes al propio capital o por la acción de políticas sobre el espacio.

En tanto proceso de trabajo, el transporte cambia la localización de bienes y personas con el fin de superar la distancia física que separa los lugares de producción y consumo, resultado de

la división territorial del trabajo (Escolar, 1989). Según Lojkine (1979), el transporte es la ..."prolongación del proceso de producción en el proceso de circulación"... (Lojkine, 1979:32).

Manteniendo la dimensión económica del análisis, el papel que desempeña en la producción del espacio capitalista es doble. Por un lado, hace viable la concentración y especialización de actividades, tanto en la esfera de la producción como de la reproducción social, fases ambas de un mismo fenómeno: la acumulación de capital. Por el otro, hace viable la dinámica expansionista de la economía capitalista, mediante la aceleración de los tiempos de circulación de mercancías y personas, permitiendo la integración de nuevos espacios al sistema económico (ampliación de mercados).

El desempeño de tal papel presupone el control del espacio y del acceso a las oportunidades de su apropiación, en función de la obtención de una valorización desigual del suelo, y es asimismo una herramienta para controlar la ocupación del espacio. Este es un fenómeno esencialmente social, y coloca al transporte como un objeto de conflicto de intereses sociales y asociado a relaciones de poder (Martins y de Sequeira Santos, 1991, Martins, 1993).

De este modo, Chaplai (1995) sostiene que ..."En el análisis de las relaciones entre transporte y espacio, el enfoque económico tradicional, en términos de efectos, muestra sus limitaciones. [...] El enfoque en términos de procesos, muestra como el estudio de los comportamientos y de los actores institucionales permite aprehender la dialéctica entre transporte y espacio"...(Chaplai, 1995:433-447)³.

El transporte es, pues, una herramienta de producción, de organización y de control del espacio capitalista, y su papel es hacer viable la concentración y especialización de actividades, y la expansión territorial de la economía mediante la producción desigual del espacio. Dicho papel se mantiene en cualquier escala analítica: el transporte interurbano es a la producción desigual del espacio regional, lo que el transporte urbano es a la producción del espacio local (Martins y de Sequeira Santos, 1991).

En resumen, siguiendo a Martins y de Sequeira Santos (1991), **comprender el rol del transporte en el proceso de producción territorial del capitalismo requiere considerar que:**

- el transporte es más que infraestructura, es parte del proceso de producción y acumulación del capital,
- el transporte tiene la misma naturaleza en todas las escalas: la producción desigual del espacio,
- el transporte, como problema, tiene como principal dimensión las relaciones sociales.

2.3 Transporte público y ciudad en la dinámica capitalista.

³ Traducido del francés.

Conforme a la escala de análisis del trabajo, en adelante se hace particular referencia al espacio urbano. Conforme también a la dimensión económica del análisis, la ciudad puede entenderse como resultado del proceso de producción capitalista.

Según Lojkine (1979) ..."Lo que caracteriza a la ciudad capitalista no es la aglomeración en sí, ya existente en las ciudades medievales, sino la concentración creciente de los medios colectivos de consumo, creando un nuevo modo de vida, con nuevas necesidades, identificando lo que se puede denominar "civilización urbana"..." (Lojkine, 1979:18).

En este mismo sentido Pérez (2000) distingue el abordaje de la ciudad desde su dimensión social (como sociedad local, la sociedad agrupada en un territorio limitado) y desde su dimensión territorial, con base en su carácter de aglomerado material, esto es, como conjunto de soportes físicos necesarios para la reproducción social, agrupados en un territorio limitado.

Con énfasis en la dimensión territorial, la ciudad es concebida como un ..."conjunto de infraestructuras y equipamientos (espacios) y de servicios (actividades) que permiten y soportan la aglomeración de personas y actividades (esto es, la existencia y funcionamiento de la ciudad) y por ende hacen posible el logro de finalidades privadas, sean éstas la ganancia de las actividades económicas o la reproducción de la población"..." (Pérez, 2000: 2).

Conforme a su uso, estos soportes materiales pueden ser privados o públicos, por lo cual la ciudad resulta un conjunto de objetos urbanos públicos mediante los cuales se valorizan los componentes privados de la ciudad, tanto económicamente (operando como ámbito global de productividad agregado a las condiciones particulares de las actividades económicas privadas), como socialmente (potenciando las condiciones particulares de vida de los habitantes urbanos). Estos objetos urbanos públicos incumben el suelo urbano, las construcciones realizadas sobre él, y las actividades realizadas por su intermedio (es decir, los servicios urbanos).

También la distribución de excedente o plusvalor social es susceptible de ser abordada desde una dimensión social y otra territorial, puesto que depende de relaciones sociales de producción, y de la configuración material de la ciudad y su funcionamiento. **La ciudad es un resultado y un factor de la distribución del excedente mediante la distribución territorial de los bienes y servicios urbanos y de su accesibilidad.**

El acceso a los bienes y servicios urbanos remite así a los derechos públicos sobre la ciudad y a la condición de ciudadanos de los habitantes urbanos, y la distribución de su acceso tiene resultados de inclusión o exclusión social de los mismos.

Fernández Durán (1980) sostiene que la estructura urbana está determinada por:

- la división económica del espacio (trabajo/residencia),
- la división social del espacio (diferencias entre áreas residenciales),
- y la forma de producción del espacio urbano (promoción inmobiliaria, etc.).

El mecanismo con que se lleva a cabo esta división social y económica del espacio, es el de la renta del suelo, y ésta está determinada por la puesta en valor del mismo conforme a la distribución espacial de accesibilidades generada por el sistema de transporte. Es decir, el transporte es un elemento constitutivo de la segregación urbana, vía definición de rentas del

suelo diferenciales según tipo y grado de accesibilidad (Fernández Durán, 1980; Chapoutot y Gagner, 1973; Moraes y Da Costa, 1987; Soja, 1983; Martins y de Sequeira Santos, 1991, Martins, 1993).

La oferta de transporte público puede ser interpretada como medio de consumo colectivo cuyo consumo está condicionado de manera diferencial por el nivel de renta. Los servicios urbanos públicos de transporte son componentes indispensables del funcionamiento de la ciudad, configuran la estructura urbana, involucran tanto las construcciones materiales que se apoyan en el suelo urbano como las actividades que se realizan por su intermedio, y su acceso media la distribución social del excedente.

Según Vasconcellos (2000) la ciudad es una organización socioespacial, y su estudio remite al de las relaciones sociales que acontecen en ella. Es un ambiente construido en función de intereses, de una industria, de una cultura, etc., y por lo tanto, remite a actores y a historia. También Vasconcellos (1999) sostiene que la "...red de transporte público puede ser entendida como un conjunto de elementos físicos que se distribuye espacialmente, de manera de atender, en algún nivel de servicio, a la población que de ellos depende. [] En el caso de los usuarios cautivos del transporte público [...] la producción de la vía, a pesar de ser esencial, es insuficiente: es necesario producir el medio de transporte, en el caso del transporte público, que será utilizado por la población. Hay, por lo tanto, un segundo nivel de determinación, en el sentido de lo que precisa ser producido para permitir el consumo"... (Vasconcellos, 1999: 64).

Las relaciones entre movilidad / inmovilidad y renta, movilidad, género y modo (a pie, individual, colectivo), o entre tiempo y acceso al modo (tomando la caminata como un indicador de confort) muestran formas de consumo de la ciudad. En el caso de la relación entre movilidad y renta, la relación es directamente proporcional, esto es, positiva en el caso de mayor renta (a mayor renta - o actividad económica - mayor movilidad) y negativa en el caso de menor renta (a menor renta - o actividad económica - menor movilidad). Es más, no sólo el número de viajes varía con el nivel de renta, sino también los motivos de viaje (a mayor nivel de renta, mayor diversidad, y viceversa).

De este modo, el consumo de ciudad, de tiempo y de espacio es diferente según el nivel de renta. La ciudad es usada de manera diferente, y en mayor o menor medida.

El concepto de accesibilidad resulta central para remitir a las condiciones de distribución del excedente de la dinámica capitalista, distribución desigual conforme a la condiciones de acceso a los servicios urbanos de transporte, tanto físicas (distribución territorial de la cobertura y cantidad del servicio), sociales (calidad del servicio), como económicas (precio del servicio). **La alteración de las condiciones de accesibilidad remite a resultados de integración o exclusión social vía distribución del excedente involucrado en la provisión y consumo de servicios urbanos de transporte. La noción de movilidad contiene la de accesibilidad, pues además de considerar la oferta de transporte y las condiciones de acceso a ella, es una función de las necesidades de transporte de una determinada organización espacial, asociada a su vez a un determinado proceso de acumulación.**

La distribución de los servicios de transporte urbano de pasajeros, define quiénes y en qué condiciones acceden a ellos. Esta distribución depende de su localización y distribución territorial, pero también de la existencia y peculiaridades de un ordenamiento que reglamente

las condiciones de acceso y mantenimiento de los ciudadanos en el servicio y los procesos de gestión (Pérez, 2000).

La reglamentación de los servicios urbanos hace a la distribución de su accesibilidad, y a los resultados de integración y/o exclusión socioespacial de los ciudadanos. Se vuelve sobre el enfoque desde el cual el trabajo aborda la reglamentación en el apartado siguiente.

Puesto que el transporte constituye el momento de la circulación en el espacio del proceso de producción material de la sociedad, las políticas practicadas en el sector tienen una participación fundamental en la organización del territorio. Las políticas de transporte adoptadas por una estructura de poder histórica y espacialmente definida tienen, pues, un impacto diferencial tanto en términos territoriales como socio-económicos, cuyas concreciones perdurarán, condicionando políticas futuras.

En resumen, el transporte, parte del proceso de acumulación del capital y elemento constitutivo de la producción del espacio urbano, cumple la doble función de:

- posibilitar la concentración y especialización de actividades y la expansión territorial del aglomerado,
- intervenir en la valorización diferencial del suelo mediante la distribución de accesibilidad, generando desigualdades socioespaciales al interior de la ciudad.

La producción desigual, de la economía y del espacio urbano, se mantiene como regularidad la dinámica capitalista. Dicha regularidad adopta una singularidad conforme a las especificidades socioespaciales de cada momento histórico. ¿Cuál es el mecanismo mediante el cual se materializa esta dinámica en las últimas dos décadas?. ¿Qué rupturas se generan en la dinámica reciente del capitalismo y cómo se superan en pos de sostener las regularidades que hacen a la esencia del modo de producción?.

3. La dinámica temporal del capitalismo: los ciclos y sus dimensiones.

3.1 La Teoría de la Regulación y la reglamentación de la economía.

El determinismo económico del análisis marxista tradicional se cuestiona en los años 80. Se critica la subordinación del hombre a las estructuras y la evolución positivista hacia el socialismo, concibiendo al obrero como un agente revolucionario *per se* y observando sólo las relaciones sociales de producción (las relaciones jurídicas de propiedad entre el capital, el trabajo y los medios de producción) como motor de la dinámica histórica del capitalismo. También se cuestiona la concepción sobre el espacio, como soporte o reflejo de las relaciones sociales, y se examina el reduccionismo escalar del análisis a lo global. Las particularidades que señalan los análisis a escala local o regional no se alcanzan a comprender adecuadamente, y tienden a ser interpretados como desequilibrios.

Conservando la noción espacio material, y el predominio de la dimensión económica de análisis desde la perspectiva de la economía política, la escuela de la economía francesa

denominada regulacionista o de la Teoría de la Regulación⁴ recoge la importancia de las relaciones técnicas de producción (las relaciones entre los agentes económicos según las características técnicas de las fuerzas productivas) para explicar las mutaciones de la producción capitalista.

La categoría de régimen de acumulación resulta central en la explicación de la crisis y reestructuración actual del capitalismo. Se entiende por régimen de acumulación unas determinadas condiciones de producción y relaciones productivas, estables por un cierto tiempo, así como la modalidad de articulación entre el modo de producción dominante y los modos subordinados al interior de una cierta formación social (Aglietta, 1986; Coriat, 1994; Boyer y Saillard, 1998; Lipietz y Leborgne, 1989, 1994; Benko y Lipietz, 1994, 2000).

El vínculo entre trabajo y tecnología es un elemento clave en la comprensión de las particularidades temporales y locales del espacio geográfico desde esta perspectiva económica.

Según ésta, el orden espacio temporal de cada momento histórico varía conforme a las necesidades del proceso de producción material de la sociedad, y éstas conforme evoluciona la tecnología.

La tecnología satisface requerimientos del proceso de producción material de la sociedad que, aunque distintos en cada época, responden a los movimientos opuestos – complementarios que resumen la esencia de la acumulación capitalista: concentración y expansión económico - espacial. Los cambios tecnológicos aparejan mejoras en las comunicaciones y el transporte y reducen la dimensión del espacio como distancia, tanto en tiempo como en costo. La escala espacial de la concentración se amplía, y se intensifica la densidad de las redes de flujos.

Así, Cada revolución científico-tecnológica transforma la relación entre economía, espacio y sociedad. **Cada fase de reestructuración económica implica una reorganización de la base territorial.**

La transición entre una y otra fase del desarrollo capitalista responde a la superación de restricciones a la reproducción ampliada del capital

La incorporación de innovaciones tecnológicas al desarrollo de las fuerzas productivas modifica la forma de organización del trabajo y permite superar restricciones al incremento de la tasa de ganancia y la productividad. La transición de un régimen de acumulación a otro implica la sucesión de etapas de crecimiento y desarrollo económico rápido vinculadas a la difusión de innovaciones tecnológicas y a cambios en la organización empresarial. Pero también implica cambios en la ideología, los valores, la organización político y social, la cultura, y las relaciones de poder nacionales e internacionales, que definen la transición de un modo de regulación a otro.

La forma en que los agentes sociales se adaptan a la estructura resulta de la mediación de modos de regulación, conjunto de costumbres y procedimientos locales ligados al estado y a relaciones y compromisos sociales (Boyer y Saillard, 1998; Benko y Lipietz, 2000). Lo integran el complejo normativo y jurídico necesario para generar y reproducir un determinado régimen

⁴ Se identifican entre sus fundadores a Michel Aglietta, Robert Boyer, Alain Lipietz, y Benjamin Coriat.

de acumulación, así como un cierto tipo de costumbres y prácticas socialmente difundidas y aceptadas (Lipietz, 1988; Ciccolella, 1993; Fernández, 1996).

En resumen, la sociedad produce espacio conforme a las condiciones tecnológicas medias del momento histórico en que vive, y también conforme a las especificidades propias que hacen de cada sociedad un grupo espacialmente referenciado. Así, cada modo de producción y régimen de acumulación produce estructuras urbanas específicas y diferentes unas de otras. Estas estructuras o formas de ciudad, están determinadas por las formas de producción y consumo, de organización del poder y de la sociedad, y por las formas concretas de producción del espacio de cada fase del desarrollo capitalista. Por lo tanto, cada fase del desarrollo capitalista tiene sus propias leyes de funcionamiento, las que determinan el carácter, la estructura y el funcionamiento de la ciudad (Fernández Durán, 1980).

Dos ideas centrales orientan esta perspectiva. Una, la de la estabilidad dinámica de la estructura mediante la sucesión de ciclos asociados a la periódica generación y superación de conflictos. El concepto de crisis, y por ende de contradicción, es inherente a la dinámica de funcionamiento de la sociedad y de la economía. Los momentos de crisis forjan la ruptura y emergencia de nuevos ciclos. Otra, la de la personalidad del lugar como posibilidad de diferenciación de cada sociedad frente a la estructura.

Puesto que la escuela regulacionista revisa la reglamentación desde la perspectiva de la economía política, subyace a ella una concepción de sociedad asociada a lo que Healey (1973) denomina *modelo conflicto*. El punto de partida del análisis son *relaciones sociales* articuladas en torno a conflictos de intereses. Intentando superar la tesis estructuralista, distingue a su vez el concepto de regulación del de reglamentación.

Etimológicamente, regular es el acto de ajustar o poner en orden de una cosa. Según Lipietz (1995), hay dos formas fundamentales de regular: por la política o por el mercado. La forma política de la regulación es la reglamentación, entendiendo 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, entendiendo 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, se distingue así del de **reglamentación**, como conjunto de reglas institucionalizadas que sirven para regular. La reglamentación es entonces, la **forma política de la regulación** (Lipietz y Benko, 2000).

La Teoría de la Regulación adopta esta última idea y ubica la cuestión de la reglamentación como parte de un contexto que la excede: el de la dinámica social del ciclo económico. Por **reglamentación se entiende el conjunto de reglas institucionalizadas que sirven para regular, esto es, para superar una contradicción o conflicto** (Lipietz y Benko, 2000). El punto de partida del análisis son relaciones sociales articuladas en torno a conflictos de intereses, lo cual supone una instancia de negociación, y capacidades diferentes para asumirla. Los **modos de regulación** refieren al **conjunto de costumbres y procedimientos locales ligados al estado y a relaciones y compromisos sociales que median la adaptación de cada sociedad a la estructura, y explican su posibilidad de diferenciación** (Boyer, 1989; Boyer y Saillard, 1998).

Vale decir, entonces, que la **reglamentación** puede ser entendida como **dimensión analítica** y como **acto**. En tanto dimensión analítica, la reglamentación remite a la dimensión política de análisis de la dinámica cíclica del capitalismo. En tanto acto, remite a una *relación* entre actores de un modelo de regulación.

La reglamentación desde la Teoría de la Regulación se enfoca así en dos cuestiones fundamentales: el conflicto y lo local. El conflicto a superar mediante la reglamentación es una contradicción de intereses entre grupos sociales, lo cual supone una instancia de negociación y capacidades diferentes para asumirla, por lo tanto, ganadores y perdedores de la reglamentación. Lo local de la reglamentación refiere a su historia, a la especificidad socioterritorial de cada situación, pero también a su futuro, al lugar como oportunidad para construir acciones diferentes al proyecto hegemónico.

En resumen, se resalta la acción pasiva que lo material ejerce sobre lo social condicionando su evolución futura (Santos, 1996), con base en el correlato indirecto de las relaciones sociales de producción, de circulación, de distribución, políticas o jurídicas en el espacio, es decir, a través de la espacialidad de los sujetos y objetos que actúan como sostenes de esas relaciones (Coraggio, 1987), y se revaloriza la dimensión de lo cultural y el aporte de lo local.

Desde este marco teórico se propone analizar la reglamentación del autotransporte urbano de Buenos Aires. Sin embargo, éste no es el enfoque predominante en economía de la reglamentación, ni lo es tampoco en la especialidad.

La episteme dominante en economía de la reglamentación proviene de la economía neoclásica. Coincidente con sus respectivos fundamentos teóricos, subyace a las dos epistemes principales en economía (la economía neoclásica y la economía política), un concepto de sociedad diferente.

Como se dice arriba, el concepto de sociedad en la economía política está asociado a lo que Healey (1973) denomina *modelo conflicto*. El punto de partida del análisis no es el individuo sino *relaciones sociales* articuladas en torno a conflictos de intereses. Así, el concepto de crisis, y por ende de contradicción, es inherente a la dinámica de funcionamiento de la sociedad y de la economía. La periódica generación y superación de conflictos hace a la estabilidad dinámica de la estructura.

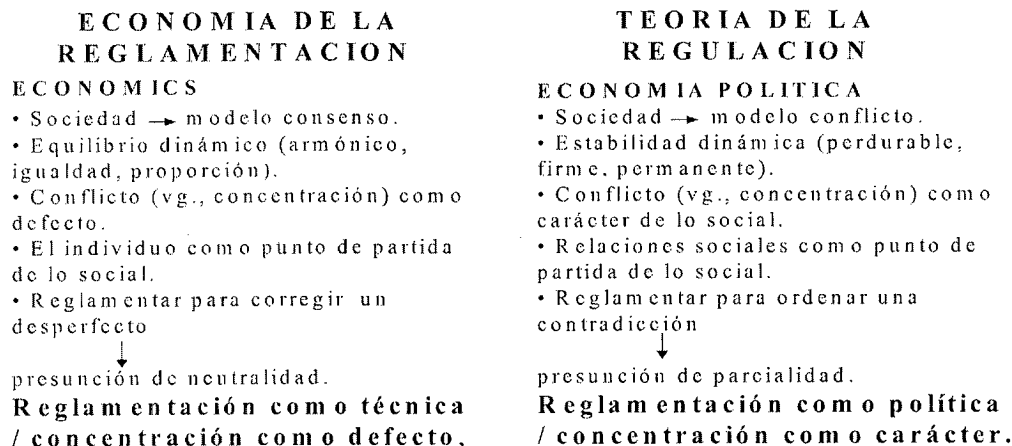
El concepto de sociedad en la economía neoclásica en cambio, está asociado a lo que Healey (1973) denomina *modelo consenso*, es decir, la sociedad como una unidad integrada funcional y normativamente, en situación de equilibrio dinámico, en la que el conflicto es visto como "desperfecto". Es una concepción microeconómica de sociedad a partir del *individuo*.

Esta concepción subyace a las diferentes escuelas de pensamiento en economía de la reglamentación. El término reglamentación refiere a la intervención pública como solución para corregir "defectos" del mercado (Lévêque, 1998). Siendo el fin último de la reglamentación corregir un defecto, las diferentes escuelas asumen alternativamente una presunción de "neutralidad" de las partes: del actor público si la falla se coloca en el mercado (postura de la economía pública de la reglamentación), o del actor privado si la falla se coloca en el estado (postura de la economía industrial de la reglamentación). Las posturas intermedias de las escuelas más recientes (como la nueva economía pública o la economía institucional de

la reglamentación basada en la Teoría de la Convención) conservan esta restricción original del análisis proveniente de su concepción microeconómica de la sociedad a partir del *individuo*.

Esquema 1.1

- Las teorías de la reglamentación.



Fuente: Elaboración propia. Gutiérrez, 2000c.

3.2 Reglamentación y política de transporte público.

Con base en la perspectiva de la *economics*, la Decision Making Theory o análisis de la decisión entiende la política como conjunto de procedimientos técnicos, racionales y neutros, orientados a la búsqueda del bien común. Con base en la perspectiva de la economía política, los aspectos técnicos que sustentan las políticas son herramientas del estado para otorgar validez científica a la toma de decisiones.

Según Vasconcellos (1999),
..."La **política pública** es [...] un conjunto de *acciones efectuadas por el Estado para alterar el curso* o estado presente de un problema específico. Estas acciones presuponen un nivel mínimo de *planeamiento y voluntad política* por parte de quien las ejecuta, y son desencadenadas dentro de un contexto económico, social y político. Consecuentemente, el análisis de políticas públicas [...] presupone el estudio de los actores involucrados, de sus estrategias y recursos, así como de las acciones concretas adoptadas⁵"... (Vasconcellos, 1999:23).

Siguiendo a Vasconcellos (1998) se sostiene que:
..."La oferta, operación y uso de estos sistemas [estructura de circulación y medios de circulación] son organizados por el Estado, por agentes privados, grupos, agentes sociales e

⁵ Las bastardillas son nuestras.

individuos, de forma cooperativa o conflictiva. Las decisiones referentes a la oferta, operación y uso son influenciadas por factores sociales, políticos, económicos y culturales, que varían notablemente en el tiempo y en el espacio. Así, todas las acciones relativas a la oferta, operación y uso de la estructura y de los medios de circulación pertenecen a la esfera de las cuestiones políticas esenciales, justificando la definición de un abordaje sociológico y político específico"... (Vasconcellos, 1998:17).

La gestión indirecta de los servicios públicos de transporte urbano de pasajeros supone la distinción entre su prestación, su reglamentación y su consumo como tres procesos diferenciados, y la participación de tres actores sociales distintos: prestadores, estado y usuarios.

Atento al enfoque teórico adoptado por este trabajo, la política pública es entendida como un acto regulatorio, esto es, como mecanismo de superación de un conflicto en un sentido amplio, con núcleo en la reglamentación, pero abarcativo también de la planificación y el control. **En tanto política pública, la política de transporte urbano de pasajeros supone un acto de regulación que incumbe la reglamentación, el control y la planificación del servicio público.**

Conforme a lo dicho anteriormente, **el proceso de producción de una política pública remite a la reglamentación en tanto acto**, por lo que **el concepto de ciclo reglamentario trabajado por esta investigación se corresponde con el de proceso de producción de la política pública** (de transporte urbano de pasajeros, en este caso).

A diferencia de la reglamentación (ya definida), la planificación supone definir una realidad y obrar para que se realice, interviniendo en el desarrollo espontáneo de los acontecimientos mediante la elaboración de un plan científicamente organizado, orientado a alcanzar un objetivo determinado. El control apunta específicamente a la verificación del cumplimiento de una norma.

La reglamentación, el control y la planificación pueden ser vistos como **momentos de un mismo proceso de producción de la política de transporte público de pasajeros**. La reglamentación es el antes y el durante, el control es el durante propiamente dicho, y la planificación es el delante de la política de transporte.

La política de transporte público, en sus tres momentos, debe incorporar el concepto de ruptura de tendencias, con base en la identificación, caracterización y clasificación de los actores y de sus estrategias, pues hoy más que nunca la política de transporte público es una tarea de conciliación de intereses.

Este trabajo pretende identificar una reciente ruptura de tendencias en la política de transporte público metropolitano en Buenos Aires, por lo que coloca el énfasis en el antes y el durante de su proceso de producción, esto es, en la reglamentación, no obstante lo cual contempla los restantes momentos del mismo.

Asimismo, en tanto se trata de servicios prestados por capitales particulares bajo reglamentación pública, la producción de la política de transporte urbano de pasajeros tiene como eje fundamental la *articulación* entre estado y empresa.

La reconversión de las empresas (que conjuga procesos de concentración y expansión económica) y la reforma reglamentaria del estado, son los pilares principales en los que se soportan el régimen de acumulación y el modo de regulación de la reciente reestructuración del capitalismo y del ciclo actual. **Este trabajo analiza la reforma reglamentaria del estado y la reconversión económica de las empresas autotransportistas como ejes centrales del modo de regulación y del régimen de acumulación de la reestructuración del transporte público metropolitano de Buenos Aires.**

Como se dijo, los estudios y aspectos técnicos que sustentan las políticas de transporte (de planificación, reglamentación o control) son herramientas del estado para otorgar validez científica a la toma de decisiones políticas. Evidenciar la *mise-en-scène* de la política, exponiendo sus contradicciones y conflictos, permite saber a **cuáles son los objetivos últimos a los que sirve efectivamente la política** (Martins, 1997). En este sentido apunta el trabajo.

3.3 Breve estado de la cuestión sobre reglamentación y transporte público.

El debate teórico acerca de las características económicas del transporte urbano como industria, es decir, la cuestión de su **reglamentación económica** como mercado (de porqué y cómo reglamentar el transporte público), ocupa de manera paulatina pero creciente un lugar privilegiado en los análisis académicos a partir de los '80. En los años '90 toma vigor, y la especialidad acumula un importante capital de conocimientos desde la perspectiva económica faltantes hasta entonces. Estos son producidos mayormente desde centros de investigación de universidades europeas, norteamericanas y latinoamericanas (Evans, 1991; Baumol y otros, 1982; Banister, Berechman y de Rus, 1992; De Rus, 1993; White, 1994; Müller, 1990; Brasileiro, 1993; Santos y Orrico Fo., 1996; 1996b, 1996d; Aragao y Marar, 1996; Gutiérrez, 1997, 97a; Aragao y otros, 1998, entre otros).

El debate entorno a la reglamentación se articula sobre tres ejes:

- el papel del la intervención estatal en la economía y las causas de la reglamentación,
- las modalidades de reforma (estudios descriptivos, en general análisis de casos carentes de incorporación de la dimensión territorial),
- los efectos de las reformas (con base en análisis de casos, también en general descriptivos, aunque autores de las escuelas mencionadas profundizan en la búsqueda de explicaciones).

En general se trata de la revisión de estudios de caso, con un enfoque descriptivo y una falta importante de profundización teórica (Figueroa, 1990; OCDE, 1990; Button y Pitfield, 1991; Vicente y Brennan, 1991; OIT, 1992; Opazo y otros, 1993; Sánchez, Salva y otros, 1990; Olivieri, 1996; Barros Almeida, 1997; Ortiz y Farfan, 1997; Albarrán Alban, 1997; Betancor y otros, 1997; Nordenlöw y Alexandersson, 1999; Malbrán y otros, 1998; Bentley, 1998; Chavez y Orrico, 1998; Marar, 1999, Brennan y Ribera, 2000; Rodrigues y Contreras, 2000). Carecen mayormente de incorporación de la dimensión socioterritorial en los análisis.

Inicialmente la producción se concentra en los principales centros de investigación de universidades europeas y norteamericanas, tales como el Transport Studies Group de la University College of London, el Institute for Transport Studies de la University of Leeds, o el Massachuset Institute of Transport, y aún hoy mantienen el liderzgo (entre ellos, Evans, 1991;

Banister y otros, 1992; Porter, 1986; Thompson y otros, 1996; De Rus, 1993; Vázquez Cabezas, 1993; White, 1994; Preston, 1996, Preston, 1999).

Los trabajos de la Rede de Estudos de Engenharia y Socioeconomia de Transportes (RESET), entre los que se destacan las Universidades de Brasilia, Río de Janeiro, Pernambuco, y Río Grande do Norte, y los de la Universidad de Buenos Aires (Facultad de Ingeniería - Guillermo Krantzer -, de Ciencias Económicas - Alberto Müller -, y de Filosofía y Letras - Andrea Gutiérrez -) concentran la producción de carácter teórico sobre estrategias reglamentarias del transporte urbano para América Latina. El Departamento de Ingeniería Civil de la Universidad de Chile tiene una producción teórica de significativa trayectoria vinculada a temas diversos de economía de transporte, aunque no específicamente sobre esta problemática (Jara Díaz y Cortés, 1995; Krantzer y Sánchez, 1995; Müller, 1990, 96; Brasileiro y otros, 1998; Santos y Orrico Fo., 1996e; Aragao y otros, 1998, Gutiérrez, 1997, 1998c, 1999, 2000^a; Brasil-GEIPOT, 1999; Ramos, 2000; Henry, 2000; Gomide y Orrico, 2000; Aragao y Santos, 2000; Sánchez y Parodi, 2002, entre otros).

Respecto al transporte ferroviario el avance de la producción académica es menor y más reciente. La reforma en este caso fue menos radical y generalizada, y los argumentos teóricos referidos a su reglamentación no registraron controversias significativas. Las evaluaciones de las políticas aplicadas con base en estudios de caso son recientes (Ramos Paim, 1998; Torres, 1998; Nash y Preston, 1998; Ping y otros, 1999; White, 1998; Else, 1996; Brasileiro y otros, 1998; Rodrigues y Contreras, 2000). En el caso que ocupa a este trabajo, la cuestión ferroviaria es tratada como parte de un proceso de expansión y diversificación económica de capitales de origen autotransportista y extrasectorial, consecuentemente, constituye un aspecto complementario del análisis.

El análisis de la reglamentación desde diferentes dimensiones analíticas es tratado mayormente de manera aislada, y suelen oponerse una reglamentación socio política y otra económica.

El enfoque recogido sobre la reglamentación económica resulta restringido, incluso dentro de la propia perspectiva de la *economics*, pues en general se consideran los presupuestos de la escuela clásica de la economía pública, y no los aportes de las nuevas escuelas de la economía de la reglamentación, que precisamente flexibilizan sus consideraciones mediante la incorporación de aspectos observados como identitarios del concepto de reglamentación social. La posibilidad efectiva de acceso al servicio, al igual que el derecho a la información y la participación ciudadana, son considerados especialmente por la nueva economía pública y la economía institucional de la reglamentación. Asimismo, la cuestión de la protección ambiental es tratada tradicionalmente bajo el concepto de externalidad, y la de la seguridad de los productos como parte de la función de control del estado, bajo la figura del poder de policía, forma de intervención pública que trasciende incluso lo meramente económico (Lipietz, 1995; Aragao, 1996; Lévêque, 1998).

La reglamentación social supone la consideración de la intervención estatal en la orientación de la oferta de bienes públicos, a través de aspectos como la posibilidad efectiva de acceso, la protección ambiental, la seguridad de los productos, el derecho a la información, la participación ciudadana. El debate sobre la reglamentación social se centra en la dimensión de lo público, oponiendo la búsqueda de la eficiencia de las empresas a la obligación estatal de

garantizar la equidad social, en términos de pares binarios (y en ocasiones antagónicos) de eficiencia - equidad, competencia - solidaridad social.

En la literatura nacional la incorporación de la dimensión política al análisis de la reglamentación proviene fundamentalmente de la sociología, y no se recoge la perspectiva teórica de la escuela regulacionista francesa, proveniente de la economía. En líneas generales, se contraponen al concepto de reglamentación económica uno de reglamentación social (Karol, 1998, 1999; López y Felder, 1997, 1999; Oslak y Felder, 2000; Vispo, 1999; Pirez, 2000; por ejemplo).

La incorporación de la dimensión jurídica al análisis de la reglamentación viene asociada al concepto de servicio público, aplicado mayormente a las industrias en red, sean de transporte (tanto ferroviario como automotor) u otros servicios urbanos (agua, gas, electricidad, telefonía). Por este motivo éstas estuvieron históricamente reglamentadas por el Estado, y la conservación de su concepción jurídica explica en estos casos que las políticas de reforma caratuladas como de desreglamentación asuman la forma general de "re reglamentación" o nueva reglamentación.

El derecho administrativo remite a la cuestión central de la intervención del estado en la economía, vinculando la dimensión económica y la jurídica entorno a la controversia permanente entre autoridad y libertad. La aplicación a una cierta actividad económica del concepto jurídico de servicio público involucra una decisión eminentemente política, que puede justificarse o no en términos de la teoría económica, y que remite a aspectos redistributivos asociados a la reglamentación. La dimensión jurídica de la reglamentación se centra más en la cuestión de las inequidades e ineficacias, que en las ineficiencias, núcleo de los análisis desde la dimensión económica (Gordillo, 1966; 1967; 1980; 1996; Marienhoff, 1965; Dromi, 1977, 1992; Troger, 1995; Baumstark y Bonnafous, 1997?; Charles y otros, 1997).

Tanto entre autores nacionales como extranjeros, el debate se articula entorno a tres temas fundamentales:

- la evolución del concepto de servicio público desde la doctrina jurídica, asociada a la propia del concepto de Estado. El derecho administrativo como sistema jurídico que legitima al estado, no es único ni eterno, sino concreto y circunstanciado política e históricamente (Dromi, 1991, 1994; Dromi y Menem, 1990; Gordillo, 1980; 1996; Troger, 1995; Baumstark y Bonnafous, 1997?; Charles y otros, 1997),
- el concepto de servicio público en el contexto de la reforma, confrontando su concepción como un derecho constitutivo de la ciudadanía y al Estado como garante del mismo, frente a una concepción mercantil del servicio público, o de actividad de *public utilities*, y al estado como conciliador de conflictos entre el mercado y los derechos del consumidor. Se conjugan tensiones binarias entre consumidor - ciudadano, y mercado - sociedad (Aragao y Marar, 1996, Arago y Brasileiro, 2000; Felder y López, 1999; Gutiérrez, 1997; 1997a, 1998a; Karol, 1999a; Pirez, 2001),
- las relaciones entre el poder público y los demás actores del sistema (empresas prestadoras, trabajadores y usuarios), vinculadas a la cuestión de la factibilidad de la normativa conforme a las características actuales de las estructuras de poder y del Estado, y a las distorsiones por la acción o la omisión entre los objetivos declarados por ésta y su práctica (Ainstein y otros, 2000; Ainstein, 2000; Kullock y otros, 2000; Vispo, 1999; Karol, 1998, 1999; Oslak y Felder, 2000; Gutiérrez, 2002b; Pirez, 2001).

3.4 Breve estado de la cuestión sobre el concepto de renta reglamentaria.

La categoría de renta surge del análisis de la propiedad territorial y es trabajada desde diversas ciencias sociales y escuelas de pensamiento, entre ellas por la economía política y la sociología urbana. La renta del suelo resulta de la "fijación" de una plusganancia por la existencia de una barrera al libre acceso de capitales a un sector. Aunque la propiedad territorial se imponga como un límite a la valorización de un capital que necesita hacer uso del suelo, sólo hay renta si se obtiene un ingreso diferente del salario y de la ganancia, o sea, si hay plusganancia. Y esa plusganancia se "fija" como renta sólo si existe una barrera de acceso asociada a un derecho de propiedad territorial (Marx, 1973; Marx, 1980; Topalov, 1984; Moraes y Da Costa, 1987; Flichman, 1982).

Como se dijo, la escuela francesa de la Sociología Urbana recoge la teoría marxista y aborda el estudio de las desigualdades sociales a nivel espacial, resultando la movilidad un aspecto central de la segregación socioespacial (Castells, 1974; Topalov, 1979, 1984; Lefebvre, 1986).

A nivel nacional el principal antecedente de trabajos teórico-empíricos sobre economía política del transporte, es el producido por el Dr. Marcelo Escolar (Escolar, 1992). El autor formula un desarrollo teórico sobre las connotaciones espaciales de la teoría de la renta y sobre las condiciones históricas de apropiación del derecho al desplazamiento, y su aplicación empírica al partido de la Matanza entre los años 1960-90, estudiando la organización y el sistema de valorización de sus redes de transporte como mercado inmobiliario, y su rol en la estructuración de la segregación urbana. Se apunta en este caso a la demostración de la existencia de rentas de circulación material en el transporte urbano de pasajeros, mediante un estudio diacrónico de la estructura territorial de la red de oferta (recorridos) de un modo de transporte (el automotor), considerando la segmentación jurisdiccional del mercado de viajes (líneas comunales, provinciales y nacionales), todo ello referido al caso específico del municipio mencionado (La Matanza). La cuestión de la reglamentación no es recogida en este análisis.

Müller (1996) emplea el término renta regulatoria al transporte urbano pero remitiendo al argumento de la economía industrial de la reglamentación, acerca de la vulnerabilidad del estado a las influencias ejercidas por grupos de presión. El autor no avanza en la determinación y definición teórica del concepto. Otros autores extranjeros trabajan la misma temática, aunque no estos términos (Santos y Orrico Fo, 1996b, 96c, 96d).

Por último, aunque no con referencia exclusiva al transporte urbano, Azpiazu (1997; 1999; FLACSO, 1999) utiliza la noción de rentas de privilegio en alusión a la magnitud y a la prioridad de los márgenes de rentabilidad empresarios definidos por los contratos de concesión de los servicios urbanos gestionados por capitales privados. Se vincula a éstas con la noción de seguridad jurídica de los prestatarios, en oposición a la seguridad jurídica de los ciudadanos. Tampoco en este caso se avanza en la determinación y definición teórica del concepto.

El presente trabajo de investigación pone en consideración la posibilidad de definir en el autotransporte urbano una nueva clase de renta, una renta reglamentaria, aplicando los

conceptos de plusganancia y renta de la economía política al análisis de la reglamentación en la generación de diferenciales de acumulación de las empresas en el transporte urbano, esto es, de concentración económica.

Se retoma este particular en el capítulo 7.

3.5 Breve estado de la cuestión sobre concentración y transporte público.

El desarrollo de acelerados procesos de concentración empresarial es uno de los fenómenos sobresalientes de la evolución del transporte urbano en los últimos quince años, y una de las consecuencias menos anticipada y más corroborada tras las reformas reglamentarias.

A pesar de ser un fenómeno reciente, la producción académica al respecto desde la perspectiva de la *economics* es importante tanto en cantidad como en calidad. Sin embargo, hasta el momento no se articula un cuerpo teórico explicativo de esta "imperfección" del funcionamiento de la industria del transporte urbano, en particular de autotransporte (Contreras y otros, 1998; Contreras y Santos, 1999, De Rus, 1993, Berechman, 1993, Jara Díaz y Cortés, 1995, Pinto de la Sota y otros, 1996, Santos y Brasileiro, 1996; Grand y otros, 1998; Ingelgard y otros, 1998).

Hay argumentaciones contrapuestas, y en algunos casos se reconoce la intervención de aspectos que trascienden lo estrictamente económico (estrategias empresarias, fallas de la reglamentación, aplicación poco rigurosa de la misma, falta de unicidad en los criterios reglamentarios). Pero vistos en última instancia como "imperfecciones" en el funcionamiento del mercado o del estado, estos aspectos de naturaleza eminentemente política, resultan elementos yuxtapuestos en el análisis. Consecuentemente, las propuestas se orientan a introducir modificaciones a la reglamentación, observando la forma de delegación de los permisos o la forma de remuneración de los operadores, sin terminar de poder integrar las restricciones de índole socio político inherentes a la reglamentación, esto es, adoleciendo nuevamente de "neutralidad". El partir de una noción de sociedad como "sumatoria de individuos" susceptible de "imperfecciones", no permite ver la esencia de la reglamentación como cuestión política. Deviene una reglamentación mal "socializada" y mal "especializada".

Revisando la literatura internacional, el tratamiento del tema de la concentración desde la perspectiva de la *economics* está vinculado a:

- las consecuencias de las políticas de reforma (registrando su existencia o no, pero sin profundizar en las razones),
- las causas de las políticas de reforma (en relación a la existencia de economías de escala o a los comportamientos empresarios en mercados oligopólicos),
- los factores de modernización de la gestión empresarial.

Respecto a la producción dedicada a la evaluación de las reformas de los años '80 y '90 a nivel internacional, trabajos recientes coinciden en el registro de tres aspectos: disminuciones de costos (aunque en algunos casos se sugiere que no es el mínimo posible, especialmente en situaciones de operación previa bajo derechos monopólicos), alzas tarifarias y procesos de

concentración empresarial. La literatura al respecto es la más abundante y se dedica a identificar la existencia de procesos de concentración sin profundizar teóricamente en la relación entre concentración y políticas de reforma (Wilson y Casavant, 1995; Banister, 1993; Contreras y Santos, 1999; Preston, 1999; Bentley, 1998; Nordenlöv y Alexandersson, 1999; Alexandersson y Hultén, 2003; Figueroa, 1999; De Rus y otros, 1997, Santos y Brasileiro, 1996; Malbrán y otros, 1998).

Tanto respecto a las experiencias prototipo de liberalización (Reino Unido y Chile) (Preston, 1999; Bentley, 1998; Malbrán y otros, 1998, Opazo y otros, 1993) como de desreglamentación del autotransporte urbano (Londres, Suecia y Dinamarca) (Nordenlöv y Alexandersson, 1999; Santos y Orrico Fo, 1996e) se observan las mismas tendencias.

Vinculados a la literatura dedicada a evaluar efectos de las políticas de reforma, últimamente surgen trabajos referidos a la asociación entre economía de escala - eficiencia y los tipos de empresas surgidos tras la reforma, en particular tras los cambios de propiedad en la gestión de los servicios de transporte. Aunque no se lo plantea de manera explícita, de modo indirecto se alude a la oligopolización de los mercados de transporte (Pedersen, 1998; Contreras y otros, 1998; Contreras y Santos, 1999; Cowie y Asenova, 1999; Baños Pinto y otros, 2000; Respicio, 2000; Respicio y Cardoso, 2000).

Como se señala arriba, la presencia de economías de escala y el funcionamiento particular del mercado de autotransporte como monopolio natural es estudiado por la literatura. No obstante la vinculación teórica del tema con la concentración empresarial de los mismos, dicha relación no siempre es recogida y destacada. Se apunta en general a la identificación de las fallas de funcionamiento del mercado observando su incidencia sobre la eficiencia, pero sin establecer una asociación expresa con la concentración empresarial y sin profundizar a nivel teórico su papel en la competencia. En pocos casos las evaluaciones sobre la eficiencia se complementan con la observación de resultados sobre la eficacia (Banister, 1993).

Asimismo, el tratamiento de las economías de escala está asociado al debate sobre el tamaño óptimo de empresa en el transporte urbano. No obstante los avances significativos aportados por estudios latinoamericanos bien documentados, la cuestión del tamaño óptimo y la estructura más apropiada de empresa aún no está resuelta en la especialidad (Jara Díaz y Cortés, 1995; Pinto de la Sota y otros, 1996; Fonseca y otros, 1998; Contreras y Santos, 1999; Preston, 1996; Henry, 1995; Cowie y Asenova, 1999; Henry, Brasileiro y Turma, 2000).

La discusión sobre el tamaño óptimo de empresa no sólo se encadena reflexivamente con la cuestión de la eficiencia sino también con la del tipo de competencia, núcleo de los análisis tras las reformas (si libre o reglamentada, y en el último caso, bajo qué forma y con qué intensidad). Así, el vínculo entre reglamentación y concentración empresarial se reduce a identificar si la reglamentación promueve la concentración o la evita, sin registrarse acuerdo acerca de esta relación.

La verificación de procesos de concentración empresarial *a posteriori* de políticas de desreglamentación parcial o total reseñada, se contrapone con la postura de autores que, con base en las experiencias latinoamericanas de Lima en Perú y Santiago de Chile en Chile, revisan las políticas de desreglamentación sosteniendo su promoción a la atomización del mercado

(por ejemplo, Hohmann, 1991; Hall y otros, 1994; Chavés y Orrico, 1998; 1999; Barbieux, 1999).

La delegación de permisos o concesiones (por *tendering o franchising*) en ocasiones se presenta como una mejor alternativa de reforma que la desreglamentación total o liberalización, argumentando que ésta torna eficiente al mercado pero lo lleva a la crisis vía la generación de externalidades (tales como polución, congestión, inaccesibilidad) por la proliferación de un parque numeroso, antiguo y de pequeño tamaño (minibuses). El modelo anglosajón es criticado por encumbrar la filosofía del "small is beautiful", y se considera desbalanceada y desfavorable para los grandes operadores la competencia con otros de pequeño tamaño, debido a la desigualdad de reglamentaciones sociales y de seguridad (Barbieux, 1999; Figueroa, 1999).

Este argumento se extiende al debate surgido en los últimos años respecto a la proliferación servicios alternativos (comunmente denominados informales o de pequeño tamaño) en las grandes ciudades tanto de países ricos como de países pobres (Allport, 1998; Balassiano, 1996; Balassiano y Braga, 1998; Barbieux y Grégoire, 1998; Torres, 1998; Viegas, 1998, Braga y Balassiano, 2000; entre otros).

Finalmente, la concentración es abordada asimismo desde la perspectiva de la modernización empresaria.

Hay consenso en la literatura de la especialidad en plantear como una situación de atraso el artesanato predominante en América Latina y Africa. En oposición a ello, la concentración empresaria se esboza con una connotación positiva, vinculada al concepto de modernidad de la gestión y de la disminución de los costos (Barbieux, 1999; Figueroa, 1999; Henry, 2000; Cervero, 2000, Aragao, 2000, Mathieu y otros, 1998; Viegas, 1998).

En la especialidad, tanto desde los enfoques cuantitativos con base en conceptos de la microeconomía, de la administración de empresas y de la ingeniería de la producción, como desde los enfoques cualitativos con base en categorías de análisis de la economía política, la sociología y la historia, se coincide en articular concentración empresaria y modernidad de la gestión como dos variables en paridad, entre las que se establece una asociación lineal y necesaria (Aragao, 2000; Henry, 2000; Bodmer y Macédo Porto, 2000).

En un caso el concepto de modernidad (encadenado a concentración) es entendido como disminución de los costos y aumento de la productividad (vertiente de la economics) y en otro como curso natural a seguir por la reproducción ampliada del capital en busca de mayor productividad, acumulación y concentración del capital, expansión y diversificación económica (vertiente de la economía política), pero en ambos se sostiene una vinculación necesaria y lineal entre modernidad y tamaño.

El estudio de los operadores de autotransporte urbano brasileiros realizado por la red de investigación cooperativa TURMA (conjunto de investigadores latinoamericanos - en su mayoría de universidades brasileiras - y franceses) es singular a nivel de Latinoamérica y tiene proyección internacional. El carácter capitalista moderno de las grandes empresas de autotransporte urbano brasileiras es tomado como punto de partida para la búsqueda de un

modelo de gestión empresarial viable para las ciudades en desarrollo (Henry, Brasileiro y TURMA, 2000).

Sintetizando, no hay acuerdo en la especialidad acerca de la relación entre reglamentación y concentración empresarial, y generalmente el vínculo se reduce a identificar si la reglamentación promueve la concentración o la evita. La comprensión de la relación existente entre reglamentación y concentración es abordada a un nivel microeconómico, no macroeconómico, y las cuestiones de índole socio política vinculadas a la reglamentación son a lo sumo consideradas como elementos yuxtapuestos, resultando un enfoque de tipo descriptivo, carentes de articulación a un cuerpo teórico general. En ninguno de estos casos la concentración empresarial es vista como parte de la dinámica del ciclo económico (Evans, 1991, Lévêque, 1998, Brasileiro, 1996, Contreras y otros, 1998; Nash y Preston, 1993; Barbieux, 1999; Bentley, 1998; Preston, 1999; Kennedy, 1996, Henry, Brasileiro y TURMA, 2000, entre otros).

Por último, en Latinoamérica se están produciendo en los últimos años trabajos sobre estructura empresarial del transporte urbano, referidos en general a su gestión comercial (Fernández Madero y otros, 1996; Barna y otros, 1996; Uz y Fernández, 1996; Abramowicz y Bauchwitz, 1996; Lima Neto y otros, 1996; Seselovsky, 1994; Aragão, 1996; Henry, 1993; Bodmer y Macédo Porto, 2000).

Sobre concentración empresarial del transporte urbano en América Latina son pocos los trabajos producidos (como primeros trabajos se destacan Henry y Pacheco, 1993; Almeida de Melo y otros, 1994; Brasileiro, 1996a, Santos y Brasileiro, 1996, y luego las mencionadas producciones de RESET y TURMA citadas a lo largo de todo este documento)⁶. Los trabajos de Krantzer y Sánchez (1993b,95), Corvi (1998), Corvi y Ribera (1998) y Brennan y Ribera (2000) constituyen el único acervo para el caso de Buenos Aires. Estos observan la concentración empresarial con un concepto de empresa identificado con razón social. No reflejan nuevas formas de empresa asociadas a la concentración económica del capital, tales como los grupos económicos.

Esta es la metodología adoptada por la investigación, recogiendo la desarrollada y aplicada en nuestro país por Daniel Azpiazu, Eduardo Basualdo, Miguel Khavisse y Claudio Lozano (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986; Basualdo y Lozano, 1994, 1994a; Basualdo y Khavisse, 1994) para el estudio del nuevo poder económico en base al análisis de la estructura y estrategia empresarial. Los autores realizaron numerosos trabajos sobre conformación y evolución de empresas diversificadas y/o integradas y de grupos económicos del sector industrial.

El caso de Buenos Aires presenta la singularidad de poseer todos los modos de transporte público de la metrópolis bajo gestión privada, y a su vez, bajo un mismo conjunto de capitales,

⁶ Es destacable la realización en 2000 de dos tesis doctorales en el ámbito de la COPPE-UFRJ, bajo la orientación del Dr. Romulo Orrico Fo (en simultaneo con las actividades de formación e investigación de esta tesis, conforme se consigna en el Prólogo). Una, la del Prof. Enilson Santos "Concentração em mercados de ônibus no Brasil: uma análise do papel da regulamentação". Otra, la del Prof. Carlos Alberto Contreras Montoya "Análise integrada da produção, custo, eficiência e produtividade na indústria de transporte urbano por ônibus". Estos documentos no constan entre las citas dado que no se accede a la lectura de las memorias finales, pero las producciones y publicaciones parciales, previas y posteriores a la presentación de las mismas, forman parte de la bibliografía que sustenta este trabajo.

situación que resulta de la expansión intermodal de las empresas autotransportistas ("privatización" pionera del sistema) hacia los medios ferroviarios (Gutiérrez, 1997a, 1998, 2000). **El carácter inédito del caso valoriza el interés de su estudio.** Los resultados obtenidos de su evaluación, constan en las publicaciones realizadas como avance de la investigación en los últimos años, y son los únicos producidos en esta línea de trabajo (Gutiérrez, 1997^a, 1998, 1998b, 1998c, 1998d, 1999, 2000, 2000^a, 2000b, 2001^a, 2001b, 2001c, entre otros).

4. Los ciclos del transporte público.

4.1 Los ciclos del transporte público y sus duraciones: la dinámica temporal de la reglamentación.

Los ciclos del transporte público y sus dimensiones: la dinámica temporal de la reglamentación. Dado el dominio de la episteme por la teoría microeconómica marginalista, los avances realizados en cuanto a la dinámica de producción del transporte público y su asociación con las formas históricas de organización del capital, han sido poco significativos. Mayormente se hace referencia a su existencia, pero sin profundizar en su fundamentación. Tampoco se ha indagado suficientemente sobre dicho nexo en la fase de acumulación actual.

Algunos autores identifican ciclos reglamentarios y de propiedad en el transporte urbano con base en la escuela anglosajona de la *economics*. Estos apuntan a la dinámica histórica de desarrollo del transporte urbano, tanto en ciudades de países pobres como ricos, con sustento en estudios de casos, es decir, en conocimiento empírico (Gómez Ibañez y Meyer, 1993; Preston, 1999).

Se señala el paso de una situación originaria de prestación privada de los servicios, pasando luego crecientemente por la órbita estatal, y finalmente volviendo a la prestación privada. Los ciclos indican el paso de la empresa privada a la empresa pública de servicios, y de ésta a la empresa privada de servicio público. Es decir, el énfasis se traslada de la titularidad de la gestión del servicio público a la concepción jurídico-política de la institución.

Los análisis, sin embargo, no superan un carácter descriptivo, y adolecen de una relación teóricamente articulada con los ciclos económicos y urbanos.

Aunque de manera más débil, desde la vertiente de la economía política y la sociología urbana, algunos autores trabajan la idea de ciclos de transporte asociados a ciclos urbanos (Martins, 1997, 1997a; Guilarte y Farias, 1998; Gallez, y otros, 1997). Sin embargo, las revisiones teóricas recientes hechas por la Teoría de la Regulación y la nueva sociología urbana no se incorporan a la asociación entre ciclos urbanos, reglamentarios y de propiedad en el transporte urbano, esto es, a la articulación entre transporte, espacio, capital y estado.

Con referencia a América Latina, se aplican distintas vertientes de la teoría económica al estudio del paradigma organizacional del transporte urbano y sus modificaciones recientes, siendo interpretado tanto desde la Teoría Contingencial de la Administración (sustentada en la

economics), como desde la Teoría de la Reproducción Ampliada del Capital (sustentada en la economía política) (Henry, 2000; Aragao, 2000; Aragao y Santos, 2000; Aragao y otros; Santos y otros, 2000).

En estos casos la noción de fases de crisis y recuperación en el transporte urbano es recogida y contextualizada considerando aspectos de la dinámica urbanística, social y reglamentaria, y aspectos de relacionales de los actores. El concepto de dinámica está más próximo al de etapas de desarrollo como sucesión de fases en una situación de gradiente lineal de evolución, que al de ciclos como reiteración periódica de momentos de crisis en una situación de estabilidad dinámica, sustentada en el cambio como motor de un movimiento en espiral de lo social.

Con base en la Teoría de la Reproducción Ampliada del Capital y articulando un enfoque teórico que convoca a la sociología, a la economía, a la antropología y a la historia, Henry (2000) desarrolla bajo un esquema de funis o embudos, un marco interpretativo de la evolución de las empresas de autotransporte urbano como resultado de una articulación entre lógicas de demanda y de oferta.

El autor sostiene que la transición desde la producción simple hacia la acumulación ampliada en el transporte urbano es portadora de modernización, concentración empresaria y diversificación económica. Ese proceso se concreta mediante el ajuste del proceso productivo a través de la racionalización del uso del material rodante, el control del proceso de trabajo y capacidad de adaptación a cambios de la demanda. La dinámica de evolución es interpretada a la luz de la noción de progreso, y no como dinámica inherente al proceso de valorización del capital. Subyace a la concentración empresaria una idea de evolución positiva, asociada al desarrollo tecnológico y la elevación de la performance del sistema de autotransporte público, incluida su eficiencia.

Las teorías estructuralistas del desarrollo sostienen este vínculo entre lo moderno y lo atrasado en términos de los binomios desarrollo - subdesarrollo, moderno - atrasado, como compartimentos definidos por los rasgos contrarios, y no como facetas de una misma economía estrechamente relacionadas y mutuamente complementarias (Portes, 1989).

Subyace una noción lineal del desarrollo económico al estilo "rostowniano", esto es, basada en el concepto de un crecimiento económico en etapas sucesivas cronológicamente (presente también en el modelo del ciclo de los productos de Vernon, y en el de los grados de desarrollo de Clark). En última instancia, se trata de un concepto determinista de desarrollo económico, al que se accede mediante el tránsito de distintas fases, en una situación de gradiente de desarrollo, asimilando a la primera con un estadio atrasado (subdesarrollo) y a la última con uno avanzado (desarrollo) (Rostow, 1960; Vernon, 1960).

Así, el esquema de funis de Henry (2000) interpreta los ciclos de evolución empresaria con base en una idea de progreso, de equilibrio, y no de conflicto, tal como resulta de su interpretación conforme a los ciclos de maduración del capital.

Los ciclos de evolución del sector son comprendidos en el contexto de las políticas macroeconómicas y del tipo de estado vigentes en cada época y lugar. Se hace referencia a la organización fordista del proceso de trabajo, pero no se utilizan expresamente las categorías de modo de reglamentación y régimen de acumulación. No se llega a examinar la lógica actual del

capitalismo global, restando interpretar las características del transporte urbano en este contexto (Henry, Brasileiro y TURMA, 2000).

Se analiza de este modo la relación entre reglamentación y modernización, observándose a la modernización desde una perspectiva microeconómica, hacia adentro de la empresa, y a la reglamentación como una "restricción" externa. Los modelos de calidad y de producción están pensados para la empresa, y no para la reglamentación.

La interpretación de los ciclos de evolución en el transporte urbano, pues, se sustenta en una idea de equilibrio desde la perspectiva de la economía, y en una idea de conflicto, desde la perspectiva de la economía política (ver Esquema 1.1).

El presente trabajo refleja el desarrollo una línea de investigación que, con base en la aplicación del marco teórico de la escuela regulacionista, apunta a incorporar la dimensión temporal al análisis de la reglamentación del transporte urbano, y a su interpretación como un proceso definido conforme a la contextualidad de la dinámica cíclica de desenvolvimiento social (se remite a la producción de la autora citada en la bibliografía de esta tesis).

De este modo, se busca colocar la cuestión del transporte público urbano (tanto la propiedad y formas de la gestión y su reglamentación), en el marco de la dinámica social y territorial del ciclo económico.

Los cambios recientes en la propiedad de la gestión y reglamentación del transporte público tienen una dimensión temporal, pero también tienen una dimensión territorial. Se producen en un lugar, la gran ciudad, que también describe una dinámica cíclica, acompañando los cambios económicos del capitalismo.

La propia dinámica del proceso de acumulación modifica los requerimientos de movilidad de la ciudad, dado que cada patrón de acumulación genera requerimientos sociales, económicos, territoriales específicos que se materializan en requerimientos de movilidad. Godard (1997) sostiene que "...el debate sobre los conceptos de movilidad y accesibilidad remite a las actividades urbanas, a la apropiación del espacio por los grupos sociales, y también a las redes sociales en las cuales se insertan los ciudadanos. La articulación con el espacio urbano y su evolución es inevitable"... (Godard, 1997: 29)⁷.

Según Castells (1974) ..."Las condiciones históricas para la existencia y funcionamiento de los medios de transporte son una función de la lógica del sistema de (circulación) [...] y de determinantes económicos y políticos; un estudio sociológico del transporte debe ser basado en el análisis de las contradicciones entre la lógica interna del sistema de (circulación) y las condiciones históricas de los medios de transporte a través de los cuales el debe ser realizado"..."⁸ (Castells, 1974: 201).

De esta manera, el transporte presenta ciclos de evolución en su dinámica, conforme al desenvolvimiento de los ciclos del capitalismo. Estos involucran un cambio en el modelo de

⁷ Traducido del francés.

⁸ En el original dice tránsito en lugar de circulación (entre paréntesis).

Mediante el sistema de rieles en las calles se transportan 200 millones de pasajeros en Londres durante 1889.

estado, en los actores económicos, y en la estructura y dinámica del espacio urbano. Es posible identificar también, pues, *ciclos reglamentarios* en el transporte urbano, que conjugan una *específica articulación entre los actores de la política* sectorial: estado, prestador y usuario.

Los momentos de crisis del transporte urbano forjan la ruptura y emergencia de nuevos ciclos, que envuelven un ciclo empresario (dimensión económica), un ciclo reglamentario (dimensión político institucional) y un ciclo de movilidad (dimensión socioespacial). La periódica generación y superación de conflictos hace a la estabilidad dinámica de lo social, y por ende, a la del transporte urbano.

La reglamentación sirve a una doble perspectiva de abordaje del transporte urbano, pues en tanto acto, remite al proceso de producción de la política pública (esto es, a una relación entre actores), mientras en tanto dimensión, remite a la dinámica del concepto de ciclo de transporte, a cuya definición aporta.

En resumen, el transporte urbano tiene una dinámica y ésta acompaña la del capitalismo, cambiando conforme se reorganiza la economía y su base territorial en cada fase o ciclo. Esta dinámica es acompañada asimismo por una regularidad o estabilidad, que remite a su función en tanto herramienta de organización y control del espacio, esto es, generar y/o profundizar desequilibrios territoriales y socioeconómicos, acentuando las condiciones de movilidad / inmovilidad de las personas.

Por lo tanto, en cada fase o ciclo del capitalismo la dinámica de transporte urbano sintetiza la oposición y complementación entre los movimientos de expansión (económica y territorial) y concentración (económica y territorial).

Hasta aquí, el énfasis se coloca en la incorporación de la variable temporal y de dimensiones analíticas a la interpretación de los ciclos de transporte conforme a una contextualidad más amplia, definida por la dinámica macro de acumulación del capital y de producción del espacio. La inquietud ahora se coloca en la incorporación de la variable escalar a su análisis, recogiendo la dinámica micro de producción de lo social.

4.2 Los ciclos del transporte público y sus dimensiones: la dinámica escalar de la reglamentación⁹.

Si bien la reglamentación es dinámica, su dinámica temporal no es única. Presenta distintos niveles de estabilidad, que fluctúan entre lo cotidiano y el largo plazo.

En la especialidad, Figueroa (1999, 1999a) trabaja la noción de diferentes dinámicas temporales señalando la sucesión de crisis de corto plazo en el desarrollo del transporte urbano. Se distinguen así crisis con una duración más prolongada en el tiempo y un mayor grado de estabilidad, y otras con una duración más corta y una mayor inestabilidad (crisis tarifarias, por ejemplo).

⁹ Este apartado sigue en lo fundamental a Gutiérrez, 2002.

El reconocimiento de **la reglamentación como un proceso cíclico remite a una dinámica de largo plazo**, pautada por la revisión de los marcos normativos y de propiedad cada cierto lapso de tiempo, pero también su propia práctica tiene una dinámica. Cotidianamente la realidad reglamentaria es objeto de pequeñísimas alteraciones, algunas de derecho y otras de hecho (cambios parciales de recorridos, modificaciones de frecuencias y horarios, antigüedad del parque, etc.). Su desenvolvimiento cotidiano, pues, es dinámico, pero éste acontece de manera encubierta, no en cuanto a su intencionalidad, sino en cuanto a su nivel analítico.

En el largo o mediano plazo la reglamentación aparece estable. Presenta una dinámica más lenta y cíclica, observable en el plano o escala macro, a nivel de los lineamientos generales de la política de transporte (prestación pública o privada del servicio, tarifa libre o regulada, servicio público o actividad de interés público). En el plazo inmediato o cotidiano la reglamentación cambia permanentemente. Presenta una dinámica más rápida y anárquica, observable en el plano o escala micro (cambian los operadores por comercialización de acciones, cambia el parque, los recorridos, los impuestos, se dictan prorrogas, etc.). Hay cambios de facto, todo el tiempo. Puede también distinguirse en el mediano plazo un plano de lineamientos intermedios (el que pauta las crisis tarifarias, los mecanismos, plazos y condiciones de renovación de permisos, etc.).

La dinámica de la reglamentación como proceso, pues, no sólo tiene diferentes duraciones, como señala Figueroa (1999,1999a) en referencia al transporte urbano, sino también diferentes dimensiones. Desde un enfoque escalar de la reglamentación, coexisten diferentes dinámicas en un mismo corte cronológico, en un gradiente que va de una estabilidad dinámica, correspondiente a ciclos macro reglamentarios de largo plazo, a una dinámica estable (irregular pero no caótica), correspondiente a ciclos micro reglamentarios de plazo inmediato o cotidiano. Un momento de estabilidad macro reglamentaria puede convivir con uno de cambio micro reglamentario, y coincidir con uno de crisis meso reglamentaria. Por esto la propuesta apunta ahora a incorporar otra dimensión al análisis reglamentario: la dimensión escalar.

Finalmente, el trabajo coloca una última distinción. **Desde un enfoque cronológico, los ciclos reglamentarios tienen diferentes duraciones (más o menos largos), pero las diferentes dimensiones de lo reglamentario tienen a su vez diferentes tiempos.** La dimensión económica, la jurídica de la reglamentación tienen un tiempo más rápido; la dimensión político - institucional, la cultural, un tiempo más lento. **Esto genera momentos de crisis y recuperación diacrónicos o desfasados, y hace posible que dentro de un mismo ciclo macro reglamentario se identifiquen momentos en los que prevalece una crisis de índole económica, y otros en los que prevalece una crisis de índole político institucional, momentos ambos no necesariamente coincidentes.** La Figura 1.1 intenta ilustrar estas ideas.

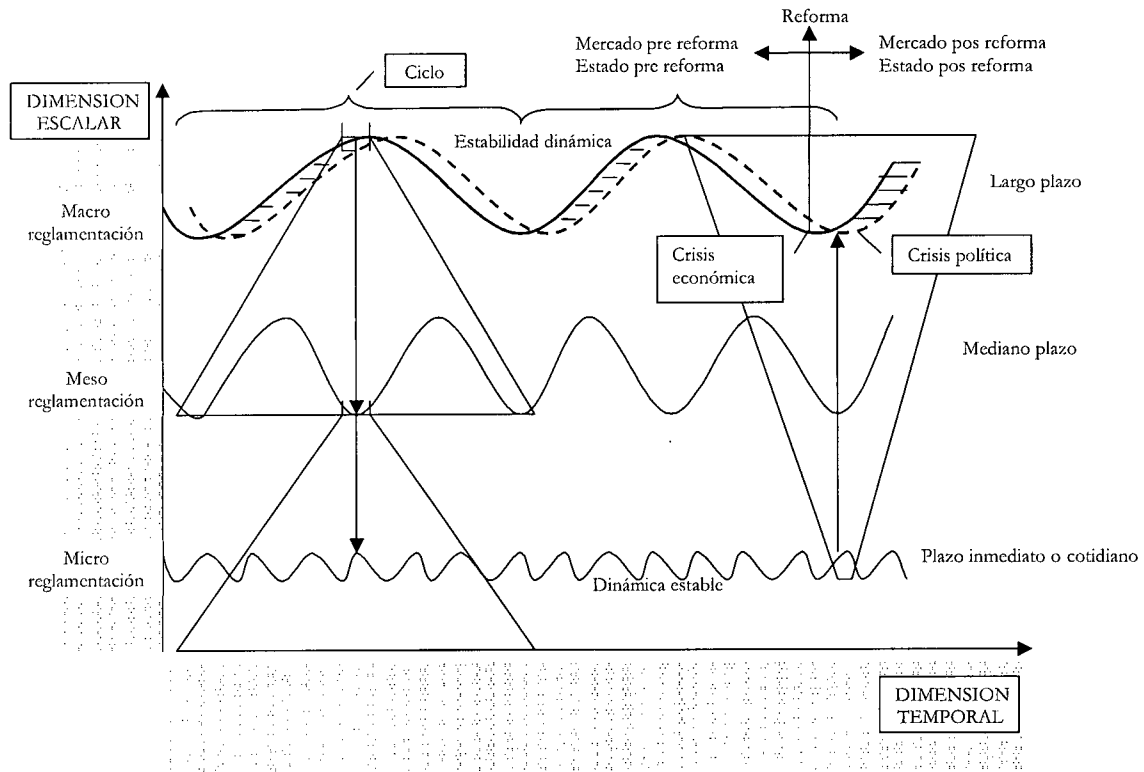


Figura 1.1: La dinámica escalar y temporal de la reglamentación.

4.2.1 La reglamentación bajo la lupa.

El análisis micro escalar es una experiencia de investigación reciente en ciencias sociales, que utiliza la escala como herramienta metodológica en la interpretación de lo social, con base en un cambio en el nivel de análisis, y también en el nivel de conceptualización. Diversas disciplinas aplican este método, en especial la geografía, la historia y la antropología (Lacoste, 1976; Santos, 1996; Giovanni, 1996; Revel, 1996; Lepetit, 1996; Reboratti, 2001).

La escala macro pone el interés en las regularidades, las uniformidades. Por esto lo macro es el nivel convencional y predominante de análisis de lo social, pues se buscan las regularidades. La escala micro lo pone en las irregularidades, las diferencias. Pero lo particular no es entendido como parcialidad de lo macro, sino como una versión diferente. El micro análisis ofrece lecturas alternativas de lo macro. Tampoco supone un armado caótico de la totalidad, sino su reconstrucción a partir de una lógica de lo cotidiano que se articula entorno al uso estratégico de reglas sociales, en función de los recursos propios de cada individuo o grupo social al interior de una configuración dada. Estas reglas sociales tienen estrecha relación con lo económico, pero también con lo político y lo cultural (Figura 1.2).

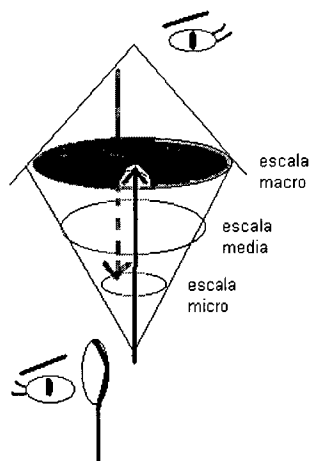


Figura 1.2. Escalas de análisis. Lo micro reglamentario en lo macro reglamentario.

Se dijo que un cambio en el nivel de análisis, en tanto herramienta metodológica, cambia el concepto. La “micro reglamentación” es entendida en su dimensión como espacio relacional construido por la mediación entre actores en función de sus recursos y oposiciones, y es permeable a las nociones de racionalidad limitada e incertidumbre en los comportamientos, lógicas y estrategias de los actores. Los modos relacionales están definidos por los recursos a partir de los cuales los actores sociales toman sus decisiones. Los supuestos de los actores, la vigencia de normas formales e informales, los recursos de poder detentados, sus espacios y márgenes de acción política, las oportunidades de formación de coaliciones, resultan variables a considerar.

La **micro reglamentación** no impone abandonar la **macro reglamentación**, sino enriquecerla realizando un juego de escalas. La **propuesta del trabajo apunta a articular visiones complementarias**, en busca de trascender el planteo de tensiones en términos de oposiciones binarias: reglamentación económica versus reglamentación social, macro reglamentación versus micro reglamentación, poder económico versus poder político, etc.. Dar un "espacio", un lugar a las hibridaciones, tanto en lo social, como en lo político, y también en lo intelectual, puede habilitar la generación de mezclas inesperadas e innovadoras de aspectos que se ignoran mutuamente.

En este último sentido, el trabajo considera que el micro análisis ofrece un aporte especialmente significativo para momentos de crisis. **La dimensión temporal de análisis de la reglamentación ofrece una visión del proceso y de su continuidad, mediante la sucesión de momentos cíclicos de crisis y recuperación. La dimensión escalar de análisis de la reglamentación, en particular la micro escalar, ofrece una visión de la ruptura, una foto ampliada de la crisis y de lo nuevo que emerge. Visión que sirve para diagnosticar, para proyectar, y también para construir.**

El micro análisis permite ver cómo se construye el proceso, y además, construir el proceso. El reconocimiento de las nociones de incertidumbre, racionalidad limitada, y multiplicidad de experimentaciones, es un punto de partida para la generación de estrategias que permitan el

avance paulatino hacia el logro de metas concretas. La reconstrucción de una política, de una lógica de lo cotidiano articulada entorno al uso estratégico de reglas sociales, se ensambla con el concepto de modo de regulación empleado por la escuela regulacionista francesa, presentado en el apartado anterior. Se retoma este aspecto más adelante.

La Figura 1.3 resume las ideas planteadas por el trabajo acerca de la dinámica reglamentaria.

La dinámica reglamentaria

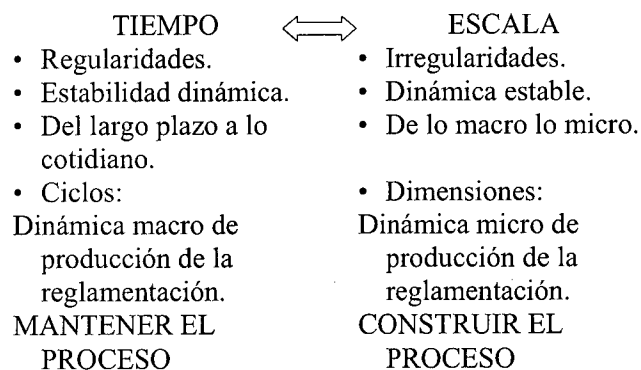


Figura 1.3. La dinámica reglamentaria.

En resumen,

La cuestión reglamentaria requiere analizar y actuar en diferentes niveles o escalas. La reglamentación es dinámica, pero su dinámica temporal no es única. Tiene diferentes tiempos (más rápidos en lo jurídico y económico, más lentos en lo político institucional y cultural) y diferentes duraciones (ciclos de corto, mediano y largo plazo). Y también tiene una dinámica escalar, que tampoco es única. Tiene diferentes dimensiones (macro, meso y micro), y sus dinámicas coexisten en un mismo momento mostrando un gradiente entre la estabilidad dinámica de los tiempos largos o macro reglamentarios, y la dinámica estable de los tiempos cotidianos o micro reglamentarios.

Los ciclos macro reglamentarios se definen por momentos de crisis y cambio, pero las diferentes dimensiones de lo reglamentario describen ese ciclo de manera desfasada, lo que pauta momentos diacrónicos de crisis. Hay, pues, momentos para actuar a nivel de lo económico, y otros para actuar a nivel de lo político e institucional, conforme a la índole de la crisis prevaleciente.

Es posible imaginar la reglamentación como un río utilizado para llegar a un destino. Ese río fluye y está en permanente movimiento. A lo largo de su recorrido se nutre de múltiples elementos y cambia su torrente, siendo su dinámica más o menos vigorosa en ciertos momentos.

Es posible determinar la modificación del curso de un río mediante un examen macro de su recorrido. Para determinar sus causas puede ser necesario examinar cómo las piedras, troncos o accidentes de su lecho provocan el cambio en un cierto momento y lugar. Puede asimismo que el cambio resulte de una de una acumulación de sedimentos que no puede ser advertida a simple vista, y desde la orilla. Para ello es necesario meterse dentro del río, observar el fondo y usar un microscopio. Estos sedimentos pueden hacer que el río pierda dinámica y se empantane, o bien que modifique su curso y termine desembocando en otro lado.

5. Transporte público y ciudad en el ciclo actual del capitalismo.

5.1 Breve reseña histórica sobre los ciclos del transporte público.

El transporte constituye un aspecto singular de la ciudad industrial y posindustrial del capitalismo.

El transporte público urbano se desarrolla en las ciudades europeas durante el siglo XVII, bajo la gestión de operadores privados. A principios de 1600 surgen en Londres servicios informales de taxis, y el primer servicio de ómnibus a caballo, con un recorrido fijo y una tarifa preestablecida, surge en París en 1662. Hacia 1820 estos servicios se encuentran establecidos definitivamente, y también reglamentados por la autoridad pública.

Aunque el ferrocarril no es concebido como medio de transporte urbano, el crecimiento de las ciudades durante el capitalismo industrial modifica esta idea, y las empresas aprovechan los tramos urbanos para operar trenes locales. El primer ferrocarril suburbano funciona en Londres en 1836. Para fines del siglo XIX transportaban una considerable cantidad de pasajeros, también en Nueva York y Buenos Aires.

En la segunda mitad del siglo XIX, con la electrificación de los ferrocarriles suburbanos, el surgimiento de los subterráneos, y en especial, con el del tranvía, los modos ferroviarios dominan la movilidad masiva de las principales ciudades europeas¹⁰. El rol de los ómnibus dentro de la movilidad de las grandes ciudades cambia y se constituyen en un complemento, como medio de acceso a trenes y tranvías, o como servicio para las zonas de baja densidad (también en ciudades como Nueva York y Buenos Aires).

Hacia 1920 el ómnibus con motor a combustión interna supera al tranvía, y desde entonces el autotransporte es el principal modo de transporte público de las grandes ciudades del mundo (Nueva York y Tokio son algunas excepciones).

El protagonismo asumido por el autotransporte público como consecuencia del liderazgo de la industria automotriz durante el capitalismo monopolista, es particularmente significativo en las ciudades latinoamericanas, ya que crecen de manera explosiva y se suburbanizan durante ese período, requiriendo infraestructura de circulación. La rapidez del proceso y la insuficiencia de

¹⁰ El subte llegó a Londres en 1863. Mediante el sistema de rieles en las calles se transportan 200 millones de pasajeros en Londres durante 1889. Las redes suburbanas son completamente electrificadas en las principales ciudades europeas.

recursos públicos para acompañarlo, resultan fértiles a la instalación del autotransporte público como principal modo de la movilidad urbana, para todo tipo de viajes.

El crecimiento del automotor también tiene lugar en las grandes ciudades de los países desarrollados, pero los modos guiados sostienen un peso importante por el grado preexistente de cobertura y desarrollo de la red, puesto que la infraestructura de circulación ferroviaria es la dominante en el momento de su crecimiento durante la fase del capitalismo industrial.

Hacia la década del '80, la situación del transporte de pasajeros en la mayoría de las grandes ciudades de los países desarrollados, es de monopolio público. En las grandes ciudades de los países en desarrollo, el autotransporte es prestado también por empresas privadas con un avance diverso en la madurez del sector. La forma de reglamentación dominante es la franquicia. En ambas situaciones, pues, el autotransporte urbano presenta una fuerte intervención estatal. También un conjunto de dificultades comunes. Entre ellas, baja eficiencia de las empresas prestadoras, incremento de los costos operativos y de las subvenciones, baja calidad de servicio y estancamiento de la demanda (Naciones Unidas – Cepal, 1994; Gutiérrez, 1993, 1994, 1996b, 1999). Se retoma esto en el capítulo 3.

5.2 El pensamiento sobre la ciudad pos industrial.

La fase actual de crisis y reestructuración de la economía y el espacio reconoce la dinámica del capitalismo descrita en apartados anteriores. La reestructuración económica responde a la necesidad de recomponer la tasa de ganancia aumentando la composición orgánica del capital, y es acompañada por un fuerte proceso de concentración y expansión económica (se retoman estos aspectos en el capítulo 2). Asimismo, la configuración del espacio reticular articula lugares de rentabilidad, expresión de una concentración material discontinua pero plenamente integrada, que remite al expansionismo territorial en busca de la incorporación de nuevos mercados.

Aún son intensos los debates sobre la denominación del ciclo actual del capitalismo. La de capitalismo global es quizás la más divulgada. **Este trabajo utiliza preferentemente la de capitalismo pos industrial**, valorizando su carácter de ciclo posterior al industrial, y entendiendo que tanto el capitalismo industrial propiamente dicho como el capitalismo monopolista comparten el mismo carácter predominante de la actividad industrial y del capital productivo, siendo que en el ciclo actual este orden de relaciones cambia y pasa a predominar la actividad de servicios y el capital financiero. A su vez, se considera que ambos rasgos resultan más pertinentes para señalar las singularidades de la fase actual que el calificativo de global, siendo el intercambio a escala planetaria un hecho presente desde los orígenes del capitalismo, aunque no con el alcance y la celeridad poseídas ahora. Conforme a esta última salvedad, y en consideración al grado de difusión adquirido, **también se utiliza como denominación alternativa la de capitalismo global.**

Se toman, entonces, los nombres de capitalismo global y/o pos industrial por considerar que ambos calificativos ilustran rasgos distintivos de la nueva fase del capitalismo. El primero, el funcionamiento de la economía en tiempo real a escala global o planetaria. El segundo, su condición de economía financiera y de servicios.

La economía global trae como consecuencia una autonomía creciente del capital, tanto a nivel material como respecto al poder público, aumentando la efectividad del comando del capital

privado sobre las decisiones respecto a la acumulación y el crecimiento. El flujo de capitales a nivel internacional aumenta más que el volumen del comercio mercantil, fortaleciéndose la figura del capital como mercancía, y su movilidad (Soros, 1999; Sassen, 1996, 1999).

Por otra parte, la concentración creciente del capital que acompaña la expansión territorial de la movilidad del excedente, da como resultado la constitución de estructuras empresariales imbricadas en redes globales jerárquicas, debilitándose las raíces territoriales del capital.

La posibilidad abierta por las nuevas tecnologías de mantener contactos en tiempo real sin requerir proximidad física, permite que las empresas abaraten costos y accedan a nuevos mercados mediante la fragmentación espacial de la producción. Esta primer estrategia de salida de la crisis es acompañada por la aparición de nuevas formas de aglomeración fuera de las áreas de industrialización tradicional del fordismo (tecnopolos, distritos industriales, aglomeraciones *just in time*). A pesar de tener de características e intensidades diferentes en cada lugar, las nuevas formas territoriales reflejan las tendencias de la organización del trabajo en la economía mundo (Méndez, 1997; Méndez y Caravaca, 1996).

Esto lleva a pensar que las ventajas de las economías de aglomeración, que refuerzan la tendencia a la concentración territorial durante el capitalismo industrial y monopolista, se debilitarían¹¹ (Castells, 1995, 1999; Castells y Borja, 1997, entre otros). Pero el tiempo y la experiencia demuestran que a pesar de la disminución del peso de la distancia (como costo y como tiempo) por los avances tecnológicos, las ventajas de las grandes ciudades continúan siendo valoradas.

Según Santos (1993) la desconcentración de las actividades económicas y el fortalecimiento de la centralización del poder, genera un nuevo territorio global, donde flujos mundiales se soportan en ciertos puntos fijos del espacio que reúnen las condiciones de modernidad necesarias para esa articulación. Entre los espacios locales incorporados a la red global de flujos, se destacan las áreas metropolitanas principales.

De acuerdo con Saskia Sassen (1992, 1998, 1999), ciertas características del nuevo orden económico mundial permiten hacer un puente empírico con el espacio ciudad.

Si bien la economía del nuevo orden mundial es fundamentalmente una economía de flujos, mayormente digitalizados (y por tanto desmaterializados) dados los avances de la tecnología, éstos requieren de un espacio físico, organizacional. Este espacio organizacional responde a requerimientos de las empresas internacionales, que precisan información contable, jurídica, cultural de gestión, publicitaria, etc., diversa, y que la compran a empresas proveedoras de estos servicios altamente especializados.

La pregunta que sigue es, ¿porqué estos servicios se localizan en la gran ciudad?, ¿por qué están sujetos a una pauta de aglomeración?

¹¹ La aglomeración ofrece un "entorno propicio" para la localización de las empresas, puesto que un espacio densamente ocupado facilita el acceso a proveedores, servicios, a un amplio y variado mercado de consumo y de trabajo, y a una mayor y mejor dotación de equipamientos e infraestructuras.

Ese sector intermediario destinado a empresas que operan globalmente, encuentra en la ciudad un lugar privilegiado. De hecho crecen en las grandes regiones metropolitanas y en las ciudades intermedias. Esto responde, por un lado, a que crear información con velocidad cada vez mayor, tiene un peso locacional. Por el otro, si bien la tecnología hoy neutraliza la distancia (el lugar), los beneficios de la tecnología se maximizan si operan de manera concentrada. Esto es, para que la tecnología funcione realmente bien requiere de una cierta escala de capital. También es necesario tener un mercado de trabajo especializado y talentoso para saber usarla. Estas cualidades las ofrece la aglomeración del espacio ciudad.

También tiene un momento espacial el sistema de poder de la economía global. Las elites siguen necesitando un “lugar” para su representación.

En tanto, las políticas de privatización y desregulación de la economía que acompañaron la reforma del estado de los '80 los '90, implican un cambio de propiedad en la gestión económica de la ciudad, pero también la transferencia hacia la esfera privada de funciones públicas de coordinación (de reglamentación, de control, de planificación) que generan nuevas formas de ciudad.

Así el espacio ciudad adquiere un peso decisivo en la producción de servicios estratégicos para la economía global. Pero este no es el único factor que contribuye a la revalorización del espacio urbano en la actualidad. Otro es la centralidad de los servicios a la producción, la de aquellos destinados a la reproducción social. El esparcimiento, la salud, la educación de última generación también encuentran en la ciudad un lugar de privilegio para su localización.

Martins (1997) describe estas centralidades como “zonas de rentabilidad”, por ser los lugares donde puede acelerarse el ciclo de rotación del capital. Estas zonas de rentabilidad son islas de desarrollo esparcidas por todo el mundo, que definen el espacio reticular del que habla Milton Santos, expresión del sesgo expansionista/concentracinista tanto económico como territorial del capitalismo (Martins, 1997; De Mattos, 1998).

Martins (1997) sostiene que la ciudad global o zona de rentabilidad (esto es, la base material de la empresa transnacional), puede concebirse como un “*aggiornamento*” del concepto de polo de desarrollo de Perroux. Retomando la tesis matriz de Myrdal y Perroux sobre la distribución discontinua del crecimiento económico en términos del espacio geográfico como soporte físico, rescata el concepto de polo como *locus* de difusión del crecimiento económico. Pero plantea que esa difusión se realiza, no sobre el entorno espacial material del polo, sino sobre el espacio reticular global del que forma parte. Se conforma así una red mundial de polos integrados, como red jerarquizada de riqueza, renta y poder, que concreta la segregación socioespacial de la economía global.

Estudios bien documentados coinciden en señalar que las principales ciudades de Latinoamérica en el capitalismo global desarrollan procesos de desindustrialización relativa y de creciente terciarización, y una progresiva internacionalización, esto es, una inserción en las redes mundiales de intercambio de mercancías, capital e información. Algunas metrópolis latinoamericanas verifican una mayor concentración relativa de las funciones de dirección, gestión y control de los grupos económicos y financieros, empresas multinacionales y grandes empresas nacionales y extranjeras; de actividades del terciario avanzado; del núcleo más dinámico e innovador de la industria; y del mercado de los productos globales (Ciccolella,

1995, 1999; Ciccolella y Mignaqui, 2002; Barrios, 2001; Méndez, 2001; Torres, 2001, Rodríguez y Winchester, 2001; Taschner y Boacuta, 2001, Cariola y Lacabana, 2003; Mertins, 2002; Bodenschatz, 2002; Peters, 2002; entre otros).

Según De Mattos (1998), el comando de los procesos de integración económico-territorial de los espacios nacionales y la articulación con la economía mundo en Latinoamérica, es asumido por las ciudades principales desde los orígenes de la formación de las economías nacionales. Dado el nivel de concentración productiva y demográfica alcanzado al finalizar la etapa de industrialización sustitutiva, la mayoría de ellas se transformaron en áreas metropolitanas principales de cada país (México, San Pablo, Buenos Aires, Bogotá, Santiago, Caracas, Lima).

El autor sostiene que la fertilidad de un territorio depende de la capacidad de atraer los flujos de capital/inversiones, y que esa capacidad es función de un conjunto de factores configurados a lo largo de la historia productiva local. Entre ellos se encuentra el ambiente económico (disponibilidad de insumos, tecnología, conocimiento, mano de obra, etc.), la infraestructura física (saneamiento, luz, agua, transporte y comunicaciones), pública (judicial, administrativa y regulatoria) y social (educación, seguridad, etc.), y la estabilidad política, económica e institucional.

Por lo tanto, las economías de aglomeración se mantienen y continúan reforzando el “círculo virtuoso de crecimiento” de las grandes metrópolis con base en la dinámica opuesta-complementaria de concentración y expansión. Lo cual explica la revalorización de sus ventajas comparativas como lugares prevaletentes del proceso de reestructuración económica.

La ciudad es el lugar de la economía global, y su incorporación a la red planetaria de flujos implica un cambio de su significado y del de la red de ciudades, tanto a nivel mundial como nacional. El desarrollo en la economía globalizada es, pues, geográficamente desigual, y refleja la esencia económico-espacial del capitalismo: acumulación localizada de capital (espacio como lugar de producción del excedente), y transferencia geográfica de valor (espacio como lugar de desplazamiento del excedente).

Lo expuesto indica la relevancia de analizar las transformaciones del espacio de las grandes metrópolis. Pero el interés del trabajo no apunta a la estructura de las redes de ciudades, o sea, la nueva tipología del espacio reticular encarnada en términos de las jerarquías urbanas planetarias; sino en términos de la estructura interna del espacio metropolitano.

Sassen (1992, 1998, 1999) sostiene que la tecnología informática reconfigura los elementos espaciales de la centralidad, y que se aplican al interior de la estructura urbana mediante la expansión y desconcentración del espacio central. El antiguo espacio central de la ciudad se revitaliza con la localización de la industria más deslocalizada (las finanzas), que es la que más se concentra, y a su vez se expande incorporando nuevos espacios de servicios (Puerto Madero es un ejemplo pertinente para Buenos Aires). Pero también el espacio de la centralidad se desconcentra e instala en los suburbios, aunque sin establecer una conexión con éste, sino con el espacio central antiguo (los countries clubs o barrios cerrados como lugar de residencia y centro de localización de servicios). De Mattos denomina esta dinámica interna de las metrópolis como “concentración territorial expandida”.

Con base en esta singularidad, Pradilla Cobos (1998) diferencia el fenómeno metropolitano de las regiones urbanas o megalópolis, como conformaciones territoriales difusas, con múltiples formas de integración pero físicamente discontinuas (Pradilla Cobos, 1998).

Veltz (1999) sustenta en este mismo aspecto la identificación del espacio de la economía global como un espacio *de* redes, en oposición al espacio *en* red propio del capitalismo desde sus orígenes.

El **espacio *en* red** es un espacio en interconexión, pero su crecimiento es de tipo anular o zonal. Predominan en él relaciones verticales entre el polo y su zona, y las mismas sostienen una relación jerárquica de tipo piramidal, al estilo de las identificadas por las teorías de la localización convencionales, como la de Christaller (Butler, 1986). Esto es, se trata de entidades *autónomas* en relación.

El **espacio *de* red** también es un espacio en interconexión, pero su crecimiento es de tipo axial, como filamentos o polímeros. En él predominan las relaciones horizontales entre polos por sobre las relaciones verticales entre el polo y su zona, creándose un “efecto tunel” de interconexión entre espacios zonas físicamente discontinuos mediante flujos materiales y especialmente inmateriales. Entre los mismos las relaciones convencionales de tipo piramidal se desjerarquizan, y se establece una estructura de relaciones en red (Veltz, 1999). Esto es, cada nodo de la red se define en su relación con los otros. La relación (densidad de flujos) es en sí misma parte constitutiva de cada nodo, esto es, de cada lugar que compone la red. El presente **trabajo adopta esta noción acerca del espacio de la economía global.**

Borja y Castells (1997) sostienen que los nuevos sistemas de comunicación tienden a concentrar actividades y dispersar población. Las industrias propenden a localizarse en la periferia, en zonas de baja densidad, pero próximas entre sí y en lugares con buena accesibilidad (existencia de rutas, autopistas, puertos, cruces camineros, etc.). Las metrópolis industriales, principalmente las viejas ciudades de los países ricos, se renuevan y reorganizan sus funciones, su territorio y también su cultura.

Según Milton Santos (1993, 1994, 1996b, 1996c) la nueva tipología de ciudad profundiza la segregación socioespacial, es una ciudad dual. Se desintegran las relaciones verticales entre grupos sociales de un mismo lugar, al tiempo que se fomenta la integración horizontal entre grupos de diversos lugares, cuyos patrones de referencia trascienden los límites físicos del lugar de residencia. Así, en la misma ciudad en términos físicos, se reproducen ciudades diferentes en términos de la calidad de vida de sus habitantes. Una concentra los privilegios de la modernidad y la tecnología, la inversión pública y privada, posibilitando la aceleración de los tiempos. Otra está marginada de la modernidad, sumida en la obsolescencia de la desinversión crónica, sometida a un tiempo lento. Ambas ciudades pueden pensarse también en términos de su movilidad. La ciudad que concentra las inversiones y acelera sus tiempos es aquella consumida por quienes pueden acceder al auto particular. La ciudad de la desinversión y los tiempos lentos es aquella consumida por quienes no tienen acceso al mismo.

Siendo el transporte una herramienta clave del proceso de dualización socioterritorial del espacio urbano, y dada la expansión y transformación de la estructura interna de la ciudad, es imprescindible analizar su papel actual en la producción del espacio urbano.

5.3 El pensamiento sobre el transporte en la ciudad pos industrial.

Como se menciona anteriormente, la expansión económica y territorial del capital en la economía global se expresa en la configuración de un espacio reticular sustentado en la concentración material discontinua pero plenamente integrada de lugares de rentabilidad. Esta economía de flujos de escala planetaria, materiales y mayormente inmateriales (digitales), se soporta en ciertos lugares fijos del espacio que funcionan como locus de actividades de producción e intercambio reuniendo las condiciones de modernidad necesarias para dicha articulación (Santos, 1993). La hipermovilidad es, por lo tanto, el atributo fundamental de la economía global.

La aceleración de los tiempos de circulación permite la integración de nuevos espacios y mercados al sistema económico, haciendo viable la estrategia expansionista de la economía capitalista. Este aspecto resulta crucial en el nuevo orden económico mundial dada su articulación entorno a una red de flujos planetarios, por lo que las cualidades de confianza y minimización de costos de transporte se revalorizan. De allí el impulso que tienen las grandes inversiones de capital destinadas a la construcción de redes intermodales que permiten superar las barreras continentales a los flujos interoceánicos. A escala nacional, la tendencia a la mundialización tiene como elemento concomitante la aplicación de políticas de reforma y reconversión económica del sector.

En ambos casos el papel del transporte conserva su concepción teórica como medio de superación de la distancia física que separa los lugares de producción y consumo resultado de la división territorial del trabajo, mediante el cambio de localización de bienes y personas.

La amplitud y diversidad de enfoques coexistentes respecto al nuevo patrón de ciudad expresa una construcción teórica aún en desarrollo. Sin embargo, aunque con diferentes denominaciones (ciudad red en Castells, ciudad global en Sassen, megalópolis en Fernández Durán, ciudad región en Harvey, ciudad dual en Santos, etc.), hay convergencia en señalar un conjunto de aspectos en tensión que perfilan el proceso de cambio actual.

Con el propósito de revisar en particular cómo se inscribe la temática del transporte en la discusión teórica expuesta en el apartado anterior, se la retoma organizando el debate conforme a sus ejes dominantes. Se identifica así, un primer grupo de cuestiones que se lista a continuación. A saber:

a) Desterritorialización.

Con el acento puesto en la inmaterialidad de los flujos recientemente aludida, se define la ciudad red como los nodos de la economía global. ..."La ciudad global es una red de nodos urbanos con distintas jerarquías y funciones que se extiende por todo el planeta y que funciona como centro nervioso de la nueva economía"... (Borja y Castells, 1997: 43). A estos flujos desterritorializados algunos autores les reconocen un poder que debilita y condiciona el control "territorial" del estado nacional (Sassen, 1996, 1998; Negri y Hardt, 2002; Castells, 1995; Borja y Castells, 1997, entre ellos).

b) Concentración e integración territorial: revalorización de las ventajas comparativas de la aglomeración.

Aunque se piensa en un primer momento que las grandes ciudades pierden significado al disminuir el peso de la distancia por los avances tecnológicos, sus ventajas siguen siendo valoradas y son los lugares que mayor cantidad de inversiones reciben de los territorios nacionales. Las metrópolis refuerzan su papel de enlace con la economía mundial hacia fuera, y con la economía nacional hacia adentro, y son el lugar elegido para la gestión de las empresas transnacionales por sus ventajas en cuanto a infraestructura, servicios, oferta y calificación de la mano de obra, funciones administrativas e institucionales, y también como lugar de representación simbólica del sistema de poder. Por su fertilidad territorial (empleando los términos de de Mattos, 1998) las grandes ciudades son los lugares elegidos como espacio físico organizacional de la economía global (Méndez, 1997, 2001; Sassen, 1992; 1998, 1999; Veltz, 1999; Torres, 2001; Ciccolella, 1994, 1999; entre otros).

c) Terciarización y gentrificación.

En su carácter de espacio organizacional de la economía global, la gran ciudad es el lugar de localización de servicios estratégicos para las empresas transnacionales (contables, jurídicos, de gestión, publicitarios, tecnológicos.), es el lugar de comando de la industria financiera, es el lugar de producción de las innovaciones y del mercado para su consumo. Esto acarrea cambios en el uso de las áreas centrales, orientándose progresivamente al sector terciario. Simultáneamente se destinan inversiones a la reproducción social, asociadas a la actividad cultural, turística, recreativa., que renuevan y revalorizan el antiguo espacio central de la ciudad, convocando también como ámbito de residencia a sectores altos ingresos. Es la ciudad global de Sassen (1999).

d) Periurbanización: dimensión y difusión territorial.

La construcción y ampliación de las autopistas y el uso creciente del automóvil particular, junto con el avance tecnológico de las telecomunicaciones, permiten que la población y las empresas se localicen en zonas cada vez más alejadas de la periferia. De este modo el espacio de la centralidad se desconcentra (se instala en los suburbios) pero mantiene su conexión con el espacio central antiguo, mediante una "contigüidad discontinua". El espacio reticular que se construye también al interior de la ciudad sustenta su expansión en superficie, formando pequeñas regiones de urbanización dispersa, discontinua, de poca densidad, y con límites difusos. Es la ciudad región de Harvey (1992).

Desde a estos cuatro primeros aspectos (a, b, c y d) los estudios sobre la ciudad como lugar de la economía global destacan el papel del transporte como infraestructura de vinculación necesaria para la concentración y expansión económica y territorial que apareja el proceso de mundialización (Castells, 1995; Sassen, 1999; Fernández Durán, 1993; de Mattos, 1998; Veltz, 1999; Méndez, 1997; Storper, 1997; Benko y Lipietz, 2000, por ejemplo).

Siendo la hipermovilidad un atributo fundamental de la economía global, las cualidades de confianza y minimización de costos de transporte se revalorizan pues la aceleración de los tiempos de circulación es esencial para la integración de nuevos espacios y mercados al sistema económico, haciendo viable la estrategia expansionista de la economía capitalista. Si bien se

coincide en incluir y destacar la enorme necesidad de la puesta a punto del transporte, ésta se circunscribe a la infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria, fundamentalmente.

La infraestructura portuaria y aeroportuaria se asocia a la fluidez de la conexión con la red global de nodos urbanos. La infraestructura vial se asocia a la fluidez de la circulación interna de la ciudad, identificada con la del automóvil particular, en referencia a los procesos de terciarización, gentrificación y periurbanización de las grandes ciudades. El modelo moderno de ciudad asociado al patrón norteamericano, policéntrico y difuso articulado en torno a infraestructura de transporte destinada al automóvil particular, se contrapone así al modelo tradicional asociado al patrón europeo, con un área central y un suburbio compacto (Torricelli, 1998; Cervero, 2000; Seguí Pons y Petrus Bey, 1991; Mertins, 2002; Bodenschatz, 2002; Janoschka, 2002; Cox, 2003).

La expansión y suburbanización estructurada a lo largo de los ejes de las redes de transporte particular y/o masivo¹² del capitalismo monopolista; de alta densidad y con localización de la industria al interior de la trama urbana compacta, tiene como contraparte la expansión actual de las metrópolis a lo largo de redes de autopistas, en áreas de urbanización diseminada y de baja densidad.

En general se reconoce el especial significado del uso creciente del automóvil y a la oferta de infraestructura adecuada para su mejor circulación en la expansión periurbanizada, al igual que el de la generalización de las nuevas tecnologías de información y comunicación, que inciden en las pautas de localización de las familias y de las empresas.

Sin embargo, la revisión de un segundo grupo de cuestiones presentes en el debate actual sobre ciudad y transporte muestra que no se atiende con el mismo énfasis la repercusión directa y decisiva que tiene la estructura suburbanizada y/o perirurbanizada y policéntrica de las metrópolis actuales sobre la movilidad, y tampoco su impacto diferencial sobre el transporte público y privado.

e) Intensificación de la segregación socioespacial.

No toda la ciudad es global. En el área central coexisten las áreas revalorizadas con otras deterioradas (inquilinos, hoteles, casas ocupadas por sectores de bajos ingresos, migrantes recientes, marginales). Lo mismo sucede en la periferia en relación a procesos de desindustrialización territorialmente selectivos. Es la ciudad dual de Santos (1994), o el cuarto mundo dentro de la ciudad según Sassen (1999), el de los sobrantes (los desempleados, las minorías, los migrantes, etc.).

Respecto a la intensificación de la segregación socioespacial, las referencias al transporte desde la óptica de la movilidad, apuntan mayormente a la oposición entre transporte público y transporte privado. La dispersión territorial y la creciente motorización, sumados al crecimiento poblacional y a la insuficiencia de infraestructura y recursos en el caso de países pobres, coloca la atención sobre la movilidad interna de las ciudades y su sustentabilidad futura

¹² En este punto se diferencian los procesos de suburbanización de los países centrales, protagonizados por sectores socioeconómicos medios y altos, y los de los países periféricos, protagonizados por sectores socioeconómicos medios y bajos.

en sentido amplio, esto es, tanto ambiental, como económica y social (Bolade, 1993; Valdes Ríos, 1994; Massot, 1996; Gallez y otros, 1997; Madre y Maffre, 1997; Maat, 1998; Balassiano y Braga, 1998; Viegas y Macario, 2000; Gebhardt y otros, 2005, entre otros).

Pero no se profundiza en el papel de la política de transporte público hacia adentro, observándola no sólo como elemento de segregación socioespacial, sino inclusive de exclusión social (Gutiérrez, 1995, 1997c, 1998b, 2000, 2005).

En los estudios de movilidad de la década del 70, el papel del transporte público en la ciudad industrial se explica en la satisfacción del requerimiento de movilidad masiva, esto es generalizada, del patrón de acumulación (Fernández Durán, 1980; Chapoutot y Gagner, 1973). Dicha demanda se garantiza mediante la concepción jurídico - filosófica del servicio público y la gestión directa del servicio por parte del estado. El papel del transporte público en la movilidad interna de la ciudad pos industrial, es una cuestión que aún no se retoma y analiza en profundidad desde este tipo de enfoque.

f) Multiculturalidad urbana y conflicto.

La convivencia de múltiples culturas, agentes y estrategias, definen a las grandes ciudades como lugares difíciles de regular y de una alta conflictividad social. Se puntualiza en este caso que la forma espacial distintiva de la ciudad global, en cuanto a la difusión de los límites externos, la dispersión de la actividad productiva y la concentración terciaria (servicios avanzados y financieros), adquiere singularidades según el modelo socioterritorial previo. Se observa que las carencias de infraestructura, empleo y recursos de las ciudades del tercer mundo, agravadas por el crecimiento de su población, tanto por la natalidad como por las migraciones que alienta la desconcentración de industrias de tecnología madura desde los países centrales hacia lugares de la periferia con mano de obra barata, tornan a estas ciudades ingobernables. Es la megaciudad de Fernández Durán (1993).

El conflicto se destaca en la política de transporte nuevamente desde la óptica de la circulación. El problema de la congestión es colocado como cuestión central. No se recoge el conflicto generado al interior de la política de transporte desde el concepto de movilidad (los trabajos de Vasconcellos, 1995, 1996, 1998, 1999, son la excepción más relevante para América Latina), como resultado de diferenciales de oferta, precio y calidad del servicio, aspectos que definen la segregación socioespacial de la población y también la exclusión del derecho a la movilidad de sectores cada vez más numerosos (Gutiérrez, 1997, 2000, 2005).

Desde la antropología y la sociología se rescata la cuestión de la multiculturalidad atendiendo a la convivencia e intersección de diversas ciudades en la megalópolis. Es una ciudad híbrida que busca democratizarse combinando las demandas locales con las inducidas por la globalización (Safa Barraza, 1997,1999, García Canclini, 1995; 1996; Gimenez, 1996).

g) Nuevos imaginarios colectivos: calidad de vida y participación.

Como respuesta al desafío de gobernar las megaciudades, surgen los planes estratégicos y las propuestas de autosustentabilidad urbana (Borja y Castells, 1997; Martins, 1997, 1997a). Los primeros se enfocan en la cuestión de la participación ciudadana y los segundos en la de la calidad de vida. Ambos conceptos remiten a la necesidad de generar colectivos de

representación, ahora no políticos sino civiles, que recreen nuevas formas de solidaridad y de cohesión social. Los trabajos teóricos de este tipo provienen fundamentalmente de la antropología urbana y de la sociología de la cultura. El tema de la preservación y/o construcción de identidades locales en la ciudad global, se opone a la idea de una vivencia fragmentada de la ciudad. Cultura y territorio se asocian, y se ve lo local como el espacio de la identidad en la era de las redes (Giménez, 1996). Se busca observar cómo y desde dónde se articula la identidad local en lo global, a fin de edificar una imagen de ciudadano en la que las personas puedan identificarse, como formas de equilibrar la democracia (Safa Barraza, 1997, 1999).

Se contempla la planificación participativa y la autosustentabilidad como imaginarios destinados a recomponer la capacidad de reproducción de la ciudad como espacio capitalista. Ante el debilitamiento del estado, y el de los sindicatos como ámbitos de representación colectiva, se recrean formas para contener el conflicto que remiten a una condición de igualdad más allá de las evidentes desigualdades económicas de las personas como consumidores. El derecho ciudadano pasa a estar representado por nociones como calidad de vida y solidaridad urbana, que apuntan a un fortalecimiento de la cultura cívica, más allá de la lógica del mercado.

Subyace a la planificación estratégica el concepto de ciudad marketing, la ciudad como una mercancía en busca de una identidad cultural que le permita diferenciarse e insertarse en el mercado mundial de ciudades. Economía y cultura se asocian, pues, para insertarse en el nuevo orden urbano (y económico) mundial. La imagen de salubridad, equilibrio, homogeneidad y estética de la ciudad contrapesa, así, su creciente desigualdad social.

El tratamiento de las cuestiones de la multiculturalidad y de los imaginarios urbanos recoge la segunda y la tercera dimensión del espacio a las que se hizo referencia inicialmente (el espacio percibido y el espacio experimentado), asumiendo un enfoque más cultural que estrictamente económico, pero la problemática del transporte no aparece reflejada en estos trabajos.

Sin embargo, aunque de manera inconexa y mayormente desde la discusión técnica, pragmática, dichos aspectos forman parte de los temarios de la disciplina. Los mecanismos de participación ciudadana, como las audiencias públicas o los entes reguladores, se introducen en la agenda del transporte de la mano de las políticas de privatización y concesión de infraestructura y explotación de servicios. En cuanto a la planificación estratégica, se destaca la sustentabilidad ambiental y económica del transporte por su singular importancia como consumidor de recursos energéticos no renovables y agente de contaminación (entre otros, Harris, 1993; Orski, 1993; Moncayo, 1993; Figueroa y otros, 1997; Liu y Gannon, 1997; Brasileiro y otros, 1997, Santos y otros, 1997; Martins, 1997; Barbieux y Grégoire, 1998; Malbrán y otros, 2000; Aragao y otros, 2000; Lima Neto, 2000; Brasileiro y Aragao, 2000; Martins, 2000).

En resumen,

puede sostenerse que en el debate teórico actual sobre la ciudad y el transporte predomina una concepción de espacio material, con énfasis en la dimensión económica. En los cuatro primeros aspectos comentados, la referencia al transporte como elemento clave es explícita, pero no es así en los tres últimos. Y tanto en los trabajos de enfoque cuantitativo como social del transporte, es recogido fundamentalmente desde el concepto de circulación, el transporte como infraestructura y elemento de integración: a nivel interurbano, la logística y el

intermodalismo en las cargas y el transporte aéreo en los pasajeros; a nivel intraurbano, las autopistas, los puertos y aeropuertos.

En cuanto a la estructura interna de las ciudades, la dispersión territorial se asocia a la construcción y ampliación de la red de autopistas, enfatizándose la oposición entre el transporte público y el transporte privado. También a esta escala las cuestiones de la circulación predominan por sobre las de la movilidad, tanto desde los enfoques cuantitativos como desde los sociales. La dualidad de la política de transporte se resume en la antítesis transporte público - transporte privado, sin profundizar su análisis desde la perspectiva de la movilidad. Los trabajos de la especialidad atienden la problemática del transporte público, pero sin conectarla con la dinámica de la nueva tipología de ciudad.

5.4 Reflexiones para comenzar: ¿cuál es el papel del transporte público en la ciudad pos industrial?

Como se dijo anteriormente, la propiedad y la reglamentación económica del transporte público ocupan el núcleo de los debates de la especialidad durante los años '80 y '90, en acuerdo con la orientación político-ideológica del proceso reciente de reestructuración del capitalismo, y con la episteme predominante en economía de transporte (vertiente anglosajona de la *economics*).

Quedan en un segundo plano otros problemas que también emergen en los '80, como el estancamiento o pérdida de demanda del autotransporte. Aunque tras las reformas se registran casos de estabilización e incluso de leve recuperación en ciudades de países desarrollados (Londres, Copenhagen, Stockholm, Las Vegas, San Diego), en líneas generales este problema permanece sin respuestas en los '90 (Preston, 1999; Bentley, 1998; Van de Velde, 1999, 2001; Cox y Duthion, 2001; Nordenlöw y Alexandersson, 1999; De Rus, 1997).

La pérdida de demanda del autotransporte en Latinoamérica durante los '90 es generalizada. En Buenos Aires alcanza el 40% entre 1992 y 2001 (Figueroa, 1999; Santos y Orrico Fo, 1996a; Contreras y Santos, 1999; Malbrán y otros, 1998; Gutiérrez, 2000, 2000^a, 2001a, 2001b, 2003c; 2005; Brennan y Ribera, 2000).

No obstante, la antedicha generalización de la tendencia a la pérdida de pasajeros del transporte público en las grandes ciudades del mundo, tiene como contrapartida el sostenimiento de la relación inversamente proporcional entre nivel de desarrollo de las economías nacionales y participación del transporte público y de los viajes a pie o bicicleta en el total de desplazamientos. Así, mientras que en Europa el transporte público realiza sólo el 25% de los desplazamientos, el 8% en Australia y el 4% en Estados Unidos, en Latinoamérica y Asia su participación alcanza el 60% y el 64%, respectivamente.

Este mismo echo otorga singularidad y relevancia a la pérdida de pasajeros del transporte público acaecida en América Latina a partir de los años '80, y en especial en los '90, cuando es acompañada por otras dos tendencias: un crecimiento de la oferta por parte de empresas privadas (los viajes efectuados por empresas públicas representan sólo un 20% del total), y un incremento de las tarifas (se retoman estos particulares en el capítulo 3).

En los últimos años la crisis del transporte público y la congestión renuevan su vigor en el temario de la especialidad y se colocan como centrales. Sin embargo, esto no da lugar a una reflexión de carácter teórico. En general son tratados como postulados a partir de los cuales se reflexiona "hacia delante".

Apuntando a restringir las externalidades producidas por el automóvil particular y a dar prioridad al transporte público, se articula un extenso debate sobre peaje urbano, restricciones al ingreso de vehículos en áreas centrales, regulaciones al uso del suelo, tasas de estacionamiento, y mejoras al transporte público en calidad y cantidad, fundamentalmente mediante inversiones en infraestructura, y mediante privatizaciones y desregulaciones como medidas de saneamiento (a título de ejemplo, Thomson, 1998; Chavez y Orrico, 1999; Figueroa, 1999; Mathieu y otros, 1998; Nijkamp y otros, 1998; De Castro, 1999; Martins, 2000; Braga y Balassiano, 2000, Orrico y otros, 1997).

Apuntando a la recomposición de la demanda del autotransporte público también se considera el crecimiento del transporte alternativo, presente en las grandes ciudades del mundo y en especial en aquellas de países pobres como los de Latinoamérica, Asia y Africa, y que constituye la principal novedad de los últimos años respecto a modalidades de gestión del autotransporte público.

Y también entorno a ella se articula un extenso debate que se soporta sobre la premisa universal de "atraer" pasajeros para el transporte público, "rescatándolos" del transporte particular, o del transporte alternativo. "Si o no" al transporte alternativo (Viegas, 1998) es el interrogante nuclear, y el abanico de propuestas en consideración se articula básicamente entorno a la conveniencia o no de diferenciar estos segmentos de mercado, siempre dentro de la frontera de pensamiento del modelo de gestión privada mercantil, bajo reglamentación pública, o no (Viegas y Macario, 2000; Valdes Ríos, 1994; De Castro, 1999; Figueroa, 1999; Pedersen, 1998; Cervero, 2000; Barbieux y Grégoire, 1998; Viegas, 1998; Torres, 1998, Barbieux, 1999, entre otros).

En este marco, la literatura dedicada a profundizar la articulación entre los cambios en el autotransporte público y los cambios en la estructura interna de la ciudad es escasa y reciente, y registra una tendencia a considerar la obsolescencia o agotamiento del transporte público masivo (Cervero, 2000; Segui Pons y Petrus Bey, 1991; Cox, 2003, Gwilliam, 2003; Walters, 2003). Ampliamos este particular seguidamente.

Saskia Sassen (1999) argumenta que el funcionamiento de la economía global también necesita de una economía informal, y refiere por ejemplo a los trabajadores de bajos ingresos o los migrantes como los "invisibles". Señala que los "invisibles" de la economía global no sólo aportan mano de obra barata al sistema sino también flexibilidad, facilitando su funcionamiento, y sostiene que la incapacidad para reconocerlo es la mayor rigidez que se conserva. Desde este punto de vista, podría pensarse quizás que el transporte público pasó en cierta medida a ser un "invisible", ya que con el acento puesto en la fluidez en la escala global y también en la local, domina la escena el transporte particular. Y así como Sassen hace referencia a la flexibilidad del trabajo informal, de la vivienda informal, de la economía informal, podría pensarse tal vez en el transporte informal. Informalidad que coexiste con la creciente concentración de las empresas formales de transporte público, complementada con

procesos de expansión y diversificación económica desde el sector hacia fuera, y desde afuera hacia el sector (Gutiérrez, 2000, 2001).

Del mismo modo, los sobrantes del cuarto mundo en la ciudad también son viajeros sobrantes, esto es, aquellos para los que la oferta de transporte público y su costo son factores limitantes de su movilidad, cuestión que ya no parece ser necesario garantizar.

Lo que importa hoy en términos del transporte metropolitano de pasajeros es la rapidez y el confort, pero estos atributos no son perseguidos para una movilidad masiva. Ya no tiene validez el requerimiento de movilidad generalizada de masas trabajadoras. La participación en el mercado de trabajo de empleados calificados y de salarios altos crece, expresando una demanda solvente con requerimientos de movilidad diferenciales en términos de calidad y precio. En el otro extremo, la economía convive con una masa de desempleados cuya movilidad hogar – trabajo es prescindible y diferente.

La vigencia de un modelo de acumulación que prescinde hasta del 19% de la población activa del país en Argentina, justifica también la prescindencia de su movilidad, y por ende, la producción de una política de transporte público coherente con estos requerimientos. O sea, la dinámica de acumulación puede reproducirse sin necesidad de incorporar a todos, por lo tanto, también la política de transporte público puede prescindir de movilizar a todos.

La ciudad de la economía global tiene un requerimiento de movilidad distinto, y también, una forma distinta de satisfacerlo. La lógica de producción de la ciudad pone en tensión la gestión comercial de servicios públicos de transporte de pasajeros (prestación indirecta mediante empresas privadas) y la condición socioeconómica de la población (Gutiérrez, 2005)¹³.

Asimismo, la tensión entre los procesos de periurbanización y gentrificación perfila una nueva movilidad que intensifica la segregación socioespacial. La diversidad de la demanda de transporte, tanto en volumen y tipo como en dirección, se acentúa y se destaca.

Como se vio, la revalorización de las ventajas comparativas de las grandes ciudades en la economía globalizada hace que las metrópolis concentren población e inversiones y se expandan territorialmente. Los estudios reseñados arriba también coinciden en señalar dos fenómenos simultáneos que involucran la estructura interna de las grandes metrópolis del mundo, ricas y pobres: uno, la difusión de actividades en la periferia urbana, una periferia más lejana y de menor densidad pero perteneciente a la región urbanizada; otro, la revalorización del espacio central histórico, mediante la instalación de actividades del terciario avanzado, financieras, y procesos de gentrificación, entre otros (Castells, 1995; Borja y Castells, 1997; Sassen, 1999; Fernández Durán, 1993; de Mattos, 1998; Veltz, 1999; Méndez, 1997, Storper, 1997; Zukin, 1987; Torres, 2001; Taschner y Boallite, 2001; Barrios, 2001; Méndez, 2001; Rodríguez y Winchester, 2001; Ciccolella y Mignaqui, 2002; Pérez, 2002). Ambos fenómenos están estrechamente vinculados a la movilidad de las metrópolis.

El primer fenómeno muestra una tendencia territorial de suburbanización difusa y de baja densidad, que contrasta con el suburbio compacto de la ciudad industrial, y que no se

¹³ Una versión preliminar del documento citado es presentada para su discusión en 2003. Puede ser consultada http://www.its.usyd.edu.au/conferences/thredbo/thredbo_papers_8/Thredbo8_Gutiérrez.pdf

corresponde con la del patrón de movilidad satisfecho por el transporte público masivo. Este cambio, que es el primero en ser registrado por la literatura por destacarse como signo innovador de la suburbanización actual (al cual se le atribuye precisamente la denominación de "ciudad difusa", en contraste con la de "ciudad compacta" del capitalismo industrial) es el que lleva a considerar la obsolescencia o agotamiento del transporte público masivo, de gestión convencional (Torricelli, 1998; Cervero, 2000; Segui Pons y Petrus Bey, 1991; Cox, 2003, Gwilliam, 2003; Walters, 2003). Se entiende por gestión convencional aquella que comparte los lineamientos generales de prestación de los servicios urbanos en red, esto es, realizada por empresas, públicas o privadas, en posesión de derechos de operación monopólicos a nivel de ruta o recorrido, ofreciendo un servicio de operación regular, con una capacidad de magnitud y con una tecnología uniforme.

La desconcentración del espacio central de la ciudad y su instalación en los suburbios, sin establecer conexiones con su entorno físico, sino con el espacio central antiguo, se materializa mediante infraestructura de transporte destinada al automóvil particular. Los servicios de transporte que la utilizan mayormente no corresponden al modelo de gestión convencional. El perfil básico de la prestación se define por el uso de minibuses, a cargo de empresas privadas, de tipo artesanal, sujetas a reglamentación o no.

Los nuevos desplazamientos generados por los cambios en la localización de las actividades dentro de la ciudad, tanto productivas como reproductivas (residencia, salud, esparcimiento, educación), no son de tipo troncal y masivo, y no alcanzan a ser completamente satisfechos por el patrón de transporte convencional. Esta demanda de movilidad más compleja de la ciudad tiene como correlato un crecimiento generalizado de la participación del transporte alternativo en el total de viajes por transporte público (Maat, 1998; Cervero, 2000; Massot, 1996; Harris, 1993; Torres, 1998; Chavez y Orrico, 1999; Balassiano y Braga, 1998, entre otros).

El transporte alternativo o no convencional (prestadores individuales o empresas mercantiles artesanales reglamentadas o no por el estado) puede resultar una respuesta destinada a flexibilizar la oferta del autotransporte convencional (empresas capitalistas mercantiles reglamentadas por el estado), frente a un requerimiento de movilidad más complejo (en dirección y especialmente en cualidad) y no necesariamente masivo.

El segundo fenómeno, en cambio, muestra la persistencia de lo viejo y su renovación. Esto es, la ciudad difusa es una ciudad policéntrica, pero la vieja centralidad del espacio metropolitano sigue en pie, renovada pero vigente, por lo cual también sigue siéndolo el patrón de desplazamientos centro - periferia por ella generados. Este patrón, el mismo que estructura la ciudad industrial hasta los años '70, sigue vigente. Representa la matriz troncal, básica, de los grandes corredores que estructuran la movilidad interna de la ciudad. La última proyección efectuada para Buenos Aires en 1997 indica que la movilidad principal de la ciudad metropolitana es por corredores, con sentido radial centro periferia, siendo la movilidad entre corredores de escasa significación (Argentina-GCBA, 2003).

Ningún cambio supone la destrucción de lo viejo y su sustitución por lo nuevo. Siempre hay innovaciones y hay renovaciones. Puede sostenerse entonces que **hay tendencias territoriales de la ciudad global que señalan la obsolescencia del transporte masivo, pero que también hay otras que sostienen su vigencia.**

De hecho, el autotransporte público de gestión convencional permanece como principal modo de transporte en las grandes ciudades de Latinoamérica, a pesar de que las cualidades del ferrocarril se revalorizan con la extensión de las ciudades convertidas en regiones urbanas. No obstante presenta cambios significativos.

Los recorridos más largos y las velocidades más lentas de circulación debidas a la congestión vehicular perjudican al autotransporte colectivo, perdiendo pasajeros e incrementando las tarifas. Frente a esto el estado manifiesta una falta de interés en invertir en la prestación directa del servicio. Actualmente sólo un 20% de los viajes son efectuados por empresas públicas en América Latina, y la tendencia es a la merma. También la inversión pública en construcción de infraestructura es reducida. El sistema Transmilenio de Bogotá es la excepción más relevante en Latinoamérica (<http://www.transmilenio.gov.co/transmilenio/home.htm>).

Los prestadores privados, por su parte, manifiestan dos cambios fundamentales. Uno relacionado con la tecnología aplicada a la prestación, otro con las formas de organización de la prestación. El primero refiere al aumento del uso de minibuses, y el segundo al de formas de gestión no convencionales, agrupadas genéricamente bajo el nombre de transporte informal o alternativo.

Se vio que la extensa literatura producida sobre la ciudad del capitalismo global coincide en señalar como uno de sus rasgos distintivos la fragmentación producida por procesos crecientes de exclusión social. También se vio que la intensificación de la segregación socioespacial se recoge atendiendo a la dualización entre transporte público y transporte privado, pero sin profundizar respecto a la dinámica interna de producción de la política de transporte público (Castells, 1995; Borja y Castells, 1997; Sassen, 1999; Fernández Durán, 1993; de Mattos, 1997; Veltz, 1999; Méndez, 1997; Storper, 1997; Zukin, 1987; Torres, 2001; Taschner y Boallite, 2001; Barrios, 2001; Méndez, 2001; Rodríguez y Winchester, 2001; Ciccolella y Mignaqui, 2002; Pérez, 2002).

Cabe preguntarse entonces, ¿cuál es el papel de la política de transporte público en la producción de las grandes metrópolis del capitalismo pos industrial?. Esto es, establecer una relación efectiva entre política de transporte público y cambios en las condiciones socioeconómicas y territoriales actuales. La investigación se enmarca en este contexto, y observa la producción de la política de transporte público a través de la relación entre reglamentación y concentración del autotransporte público metropolitano de Buenos Aires, como pilares fundamentales en los que se soportan el modo de regulación y el régimen de acumulación del ciclo económico actual del capitalismo.

Puede sostenerse como hipótesis de trabajo que la movilidad de la ciudad pos industrial no alcanza a ser satisfecha por modelos "monopólicos" de gestión y reglamentación del autotransporte público. Los viejos modelos poseen una vigencia relativa (a cierto mercado de pasajeros urbanos) y una obsolescencia relativa (a otros mercados de pasajeros, y a un universo de viajeros).

Es posible argumentar que, así como el ferrocarril es el protagonista del transporte urbano en la fase del capitalismo industrial, y el autotransporte en la del capitalismo monopolista, el

capitalismo pos industrial acarrea una re ubicación de los modos protagonistas de las etapas anteriores (ferrocarril, subte y automotor), y la consolidación de otras modalidades de transporte colectivo "no convencionales", en combinaciones diversas y singulares a escala local.

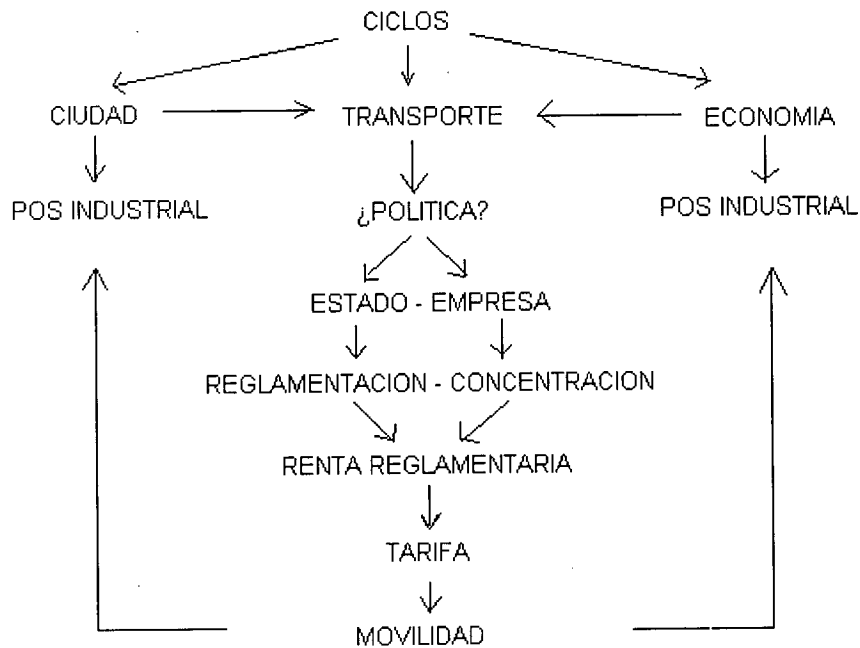
La coexistencia de una diversidad de opciones de equipamiento, de organización del trabajo en la fábrica, de gestión interna de las firmas, de relaciones entre empresas y laborales, y de organización del territorio es precisamente lo que caracteriza el ciclo del capitalismo actual. No hay un modelo rígido ni único, sino una tendencia dominante sobre la que se montan una multiplicidad de formas posibles destinadas a superar las restricciones del anterior régimen de acumulación (el fordismo o capitalismo monopolista). Es posible que también resulte rígido concebir sólo un modelo de movilidad masiva, un modelo de empresa transportista, una estrategia reglamentaria. Quizás sea necesario empezar a pensar la coexistencia de formas múltiples, abordando la diversidad desde la generalidad, lo local desde lo global, y la economía junto a la cultura.

Para promover la discusión teórica en la especialidad, aún desde la investigación empírica, es preciso despejarse de los enunciados. Prioridad al transporte público, pero ¿a qué transporte público?. ¿A subtes?, ¿ómnibus o combis?, ¿a todos?. ¿En qué lugares?. ¿Para quiénes y para qué tipo de desplazamiento?. Prioridad a las empresas de transporte público, pero ¿a qué empresas?. ¿Pequeñas o grandes?, ¿formales o informales?, ¿mercantiles o sociales?, ¿a todas?. Reglamentar al transporte público, ¿con qué modelo reglamentario?, ¿es suficiente con un solo modelo?. Coordinar al transporte ¿con un ente metropolitano o con políticas metropolitanas?, ¿un único nivel metropolitano es suficiente para las ciudades región que, por su extensión y dimensión, contienen en sí mismas diferentes escalas de lo regional?.

Las respuestas a estas preguntas tienen en común una idea central: la coexistencia de un gradiente de posibilidades para el transporte público, un abanico de posibilidades reglamentarias (desde las más flexibles a las más rígidas), de posibilidades institucionales (de las macro a las micro), de gestión (de las grandes empresas a las pequeñas, de las públicas a las privadas, de las mercantiles a las sociales), etc., enfocados básicamente a superar las convencionales "tensiones binarias" a las que suelen reducirse los planteos en la especialidad.

Esta diversidad no es anárquica. Puede comprenderse conforme a marcos interpretativos, pero los mismos también deben ser revisados y superados mediante la definición (o re definición) de conceptos. Para ello es preciso comenzar por los esquemas conceptuales sobre el transporte urbano incorporando diferentes dimensiones (lo económico, lo político y lo socioterritorial) y escalas analíticas (macro, meso, y micro). Esto intenta el trabajo.

El Esquema 1.2 sintetiza la estructura conceptual inicial o de partida del trabajo desarrollado en los capítulos siguientes.



Esquema 1.2. Estructura conceptual inicial del trabajo.

Para finalizar este primer capítulo dedicado a un análisis teórico a escala macro, se dejan colocadas algunas de las ideas fundamentales derivadas de él, a fin de retomarmas más adelante tras el pasaje de la investigación por otras escalas analíticas y por el estudio de caso. Estas son:

- El capitalismo tiene una dinámica cíclica que se reproduce en la ciudad y en el transporte.
- Hay ciclos de transporte en el capitalismo y éstos pueden ser comprendidos mediante el análisis de tres dimensiones fundamentales: una económica, una político institucional, y una socioespacial.
- Los ciclos de transporte tienen una dinámica temporal, pero también una dinámica escalar. La dinámica temporal de los ciclos cambia según la dinámica escalar.
- La dinámica temporal de los ciclos cambia asimismo según las dimensiones analíticas consideradas. Los momentos de crisis económica y los momentos de crisis política o socioespacial pueden ser diacrónicos. Distinguir la dinámica temporal y escalar de los ciclos permite enfocar el ámbito de la acción y definir políticas.

Capítulo II.

Reconversión económica y reforma del estado en el capitalismo pos industrial.

1. Introducción.

Un tema crucial para las ciencias sociales a partir de los '80 y en especial en los '90, es la caracterización, explicación y previsión de la evolución de la crisis y reestructuración actual del sistema capitalista mundial.

En economía la discusión gira entorno al fenómeno de la globalización de la reforma económica en la década de los noventa, a la contraposición de viejos y nuevos paradigmas de reforma, a los resultados de recogidos de las experiencias de reforma, y al papel del sector público en la economía.

Anibal Pinto sostiene que ...“la política económica es la continuación o proyección de la Política en el plano de la asignación de recursos y de la distribución social de los frutos del progreso”... (en Calcagno, 1996:88). Recoger la dimensión política de la reconversión económica es particularmente pertinente para descifrar los mitos y paradojas planteados por el resurgimiento del liberalismo de las últimas décadas.

Lo vertiginoso de las transformaciones socioeconómicas, culturales y tecnológicas acaecidas en las dos últimas décadas del siglo XX y el grado sin precedentes de globalización con que suceden, plantean encrucijadas como la de “liberar al estado del estado” o la de “regular al liberalismo”. En el marco de estas paradojas y de una crisis en curso sobreviene una idea de estado ahistórica y atemporal. En el neoliberalismo ortodoxo, ésta domina tanto los diagnósticos como los pronósticos referentes a la crisis y reestructuración actual del capitalismo. Pero también en el neoestructuralismo reaparece a la hora de los últimos, formulando un discurso legitimador de las premisas que pretende criticar.

Así ...“el paso del deber ser al ser, encuentra su desarrollo vaciando el ineludible escenario de las **prácticas históricamente aprendidas de los actores, las matrices de poder resultantes de dichos procesos, y las morfologías y comportamientos institucionales que de todo ello deriva**”... (Fernandez, V., 1996:140). En tanto los procesos de reforma dan respuestas de facto a estos interrogantes.

Atender el peso de las circunstancias políticas y sociales de conformación de las estructuras de poder y del estado en la adaptación a las nuevas condiciones del capitalismo a escala mundial es relevante. Por esto se revisa la discusión desde diferentes dimensiones analíticas, en particular desde la económica, pero también desde la política y la jurídica. Esta consideración encuadra asimismo el posterior análisis del rol de los actores públicos y privados del proceso de reestructuración del transporte público metropolitano, con el fin de identificar su lógica de comportamiento y la influencia de la historia local en su propia redefinición.

A continuación se presenta un estado de la cuestión sobre reforma económica, sobre las interpretaciones acerca de causas y consecuencias, sobre la intervención estatal en la economía, y sobre la interacción entre política y reforma económica.

2. Interpretaciones sobre la reconversión económica: las causas.

A principios de la década del '70, la economía de los Estados Unidos de Norteamérica empieza a experimentar una caída en las tasas de crecimiento de la productividad que repercute sobre el resto del mundo capitalista industrializado. Las consiguientes caídas de las tasas de ganancia, inversiones y empleo provocan un bloqueo en el régimen de acumulación vigente a nivel internacional hasta ese momento.

Desde el punto de vista de la doctrina económica, se produjo una apropiación del diagnóstico y pronóstico de la crisis por parte de la teoría neoclásica.

Se sostiene así, que la crisis capitalista mundial de fines de los '60 y principios de los '70, no es resultado de una incompatibilidad intrínseca a las relaciones capitalistas de producción, sino del desarrollo de una “democracia de masas”. El protagonismo adquirido por el estado interventor a partir de la crisis del '30, impide que el mercado asuma su papel en la reproducción de la economía, lo reemplaza y deviene en un limitante del proceso de acumulación capitalista. Ante el constante incremento de las demandas sociales, el Estado no puede asumir sus costos, y se produce un déficit fiscal creciente. Para cubrirlo se recurre a la presión fiscal (impuestos), a la emisión monetaria y al endeudamiento, los que generan caída de la inversión, inflación y más déficit (por los intereses de la deuda). De este modo se recrea un círculo vicioso entre los obstáculos a la acumulación de capital y el déficit fiscal, que compromete la reproducción económica.

A partir de los años '80 se difunden otras vías interpretativas de la crisis y se formulan nuevas propuestas de salida, aparentemente alternativas.

Las mismas encuadran la crisis actual en el marco del carácter contradictorio y fluctuante de las relaciones de producción capitalistas, las que producen irregularidades en su desarrollo, manifiestas en sucesivos procesos de cambio estructural caracterizados por fases de crisis y fases de reactivación.

Dentro de esta perspectiva se pueden diferenciar dos grupos de teorías: unas que consideran que el capitalismo se desarrolla conforme a ciclos largos y regulares vinculados a factores de tipo económico y/o tecnológico (por ejemplo, las fluctuaciones de precios -Rostow-, o las innovaciones tecnológicas -Schumpeter-); otras que sostienen que lo hace conforme a ciclos irregulares y asimétricos, vinculados no sólo a factores económicos y tecnológicos, sino también sociales y políticos (Trotsky, Mandel) (Ciccolella, 1993). La Escuela de la Regulación se ubica en esta última línea.

Según la teoría regulacionista, la crisis actual se desencadena a partir del agotamiento del proceso de trabajo de tipo taylorista y fordista para aumentar su productividad. De esta manera se pone en marcha un plan de ajuste para regular la crisis sin modificar la esencia del modo de producción capitalista, que reconoce como motor impulsor el desarrollo de un nuevo paradigma tecnológico-productivo a partir de la tercera revolución industrial (Lipietz-Leborgne: 1989). La Tabla 2.1 sintetiza una comparación entre el régimen de acumulación dominante a partir de los años '30, denominado "fordista", y el actual, denominado "flexible", incluyendo también aspectos de la organización política, social y territorial.

Tabla 2.1. Características básicas de la acumulación fordista y flexible.

| CARACTERISTICAS | ACUMULACION FORDISTA | ACUMULACION FLEXIBLE |
|------------------------------------|---|--|
| INSUMO CLAVE | petróleo barato | microelectrónica barata |
| INDUSTRIAS MOTRICES | petroquímica, automotriz, bienes de consumo durables | microelectrónica, telecomunicaciones, biotecnología |
| EQUIPAMIENTO Y MAQUINARIA | línea de montaje, máquina multipropósito de tipo universal | flexible, programable, automatización |
| ORGANIZACION DEL TRABAJO | división de tareas, calificación intensiva | multiplicidad de tareas, calificación extensiva |
| REQUERIMIENTO DE FUERZA DE TRABAJO | importante, requerimiento de calificaciones medias | reducida, requerimiento polarizado entre los extremos de la escala de calificación |
| TIPO DE PRODUCCION | masiva, grandes lotes estandarizados para mercados de masas | series cortas y medianas de productos diferenciados para mercados segmentados |
| ECONOMIAS | de escala y de aglomeración | de cobertura y de tiempo |
| TIPO DE PLANTA | grande, integrada vertical y horizontalmente con gestión centralizada | modular, organización en redes, cuasi-integración vertical con gestión descentralizada |
| RELACION CON PROVEEDORES | competencia | cooperación |
| ORGANIZACION | Fuerte corporativismo y | debilitamiento del |

| | | |
|------------|---|--|
| LABORAL | sindicatos de masas | corporativismo y los sindicatos |
| ESTADO | estado interventor / benefactor | estado neoliberal / regulador |
| TERRITORIO | Concentración, espacio zona (grandes ciudades industriales) | Reaglomeración dispersa, espacio red (regiones urbanas, nuevos distritos industriales) |

Fuente: Elaboración propia, con base en material del seminario de maestría del Prof. de Mattos "Formación nacional estatal, integración económica y políticas territoriales", Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, FFyL-UBA, 1995, en Gatto, 1989; en Ciccolella, 1993; en Azpiazu y otros, 1988; en Lipietz-Leborgne, 1989, y en Albuquerque Llorens, 1995.

El movimiento de fuerzas económicas y sociales que produce la reestructuración del capitalismo es de escala internacional, e involucra por su amplitud y complejidad tanto a países centrales como a periféricos. Así, la década del '70 para América Latina está signada por la generalización de gobiernos de facto que viabilizan la modificación del modelo de acumulación, removiendo sus bases sociales y económicas mediante la utilización de mecanismos autoritarios. El objetivo perseguido es la creación de las condiciones de dominación de un nuevo bloque de poder asociado al dominio del capital financiero. El accionar del estado se vincula a las necesidades de acumulación de un nuevo bloque de poder económico (Yanes y Gerber,1990).

Desde esta perspectiva, pues, la constitución de nuevos bloques nacionales de poder económico locales se concibe ligada al reacomodamiento aparejado por el contexto internacional de reestructuración de la economía, contexto caracterizado por la intensificación de los lazos dependientes de los países capitalistas periféricos con los centrales (principalmente como efecto del endeudamiento externo), por la continua concentración del capital, la aceleración en la utilización de los avances científico-tecnológicos, la mayor participación del estado en asociaciones supranacionales, el fortalecimiento de los grandes grupos económicos locales y la difusión de políticas de ajuste de orientación neoliberal (Laurelli-Lindenboim,1990).

De este modo, a partir del reestablecimiento de las instituciones democráticas se consolida la convicción de que la integración al proceso de reordenamiento internacional es la única posibilidad de crecimiento económico. Un requisito fundamental para poder alcanzar este objetivo es efectuar una reformulación "modernizadora" del Estado, estructurada con base en políticas de desreglamentación y liberalización convergentes con un ajuste económico en el corto plazo.

Este último es definido a partir de las negociaciones por el financiamiento de la deuda externa, donde la generación de superávit fiscal, la capitalización de deuda y la restricción del alcance y las atribuciones de la regulación estatal, resultan determinantes. De este modo cierra el proceso de transformación iniciado por la dictadura, conservándose los lineamientos ideológicos que sustentaron el programa (Curbelo,1989).

Los programas de ajuste y reforma del estado expresan, entonces, la necesidad de adecuación a un nuevo escenario internacional del capitalismo.

El aporte de causalidades múltiples e históricamente contextualizadas a la interpretación de la crisis formulada desde esta perspectiva resulta superior de la interpretación neoclásica. No

obstante, las propuestas de salida de la crisis planteadas desde ambos enfoques no resultan tan fácilmente diferenciables. Se vuelve sobre este aspecto más adelante.

3. Experiencias internacionales de reforma: estilos, resultados y revisiones.

Durante la década de los ochenta predomina en América Latina la postura más radical del neoliberalismo para la salida de la crisis, conocida como "Consenso de Washington" (Meller, 1993; Bustelo Grafigna, 1996). El mismo consiste en la formulación de un conjunto de recomendaciones políticas, a saber:

- 1) Reforma del sector público
 - disciplina fiscal (déficit público entre el 1 y el 2% del PBI),
 - privatizaciones (para reducir el déficit público y para una mayor eficiencia).
- 2) Reformas de liberalización y desregulación
 - del mercado interno de capitales,
 - comercial,
 - trato positivo a la inversión externa.
- 3) Tipo de cambio real elevado y estable (para favorecer las exportaciones).

Estos principios son aceptados ampliamente tanto en el ámbito académico como en el político y en los medios de comunicación, en tanto los organismos internacionales de crédito respaldan su aplicación a través de mecanismos de condicionalidad. De esta manera el discurso neoliberal se consolida como hegemónico: hay una *simple y única* vía de salida de la crisis.

El mensaje central es recomendar la reducción del tamaño y las funciones del Estado, pues cuanto más chico y menos interviene el estado, más eficiente es la economía, más sostenible el desarrollo, y mayor el beneficio social (Blejer, 1993). Así la simplicidad en la definición de las causas se traslada a las propuestas de salida de la crisis: la acción reparadora y autorreguladora del mercado, reenviándose relaciones sociales complejas al campo de las relaciones monetarias.

Esta tónica simplista se refleja en el discurso político legitimador. No se distingue lo bueno de lo malo de la experiencia "estatista", sino que se la condena como un todo. Es preferible soportar los fallos del mercado antes que hacer intervenir al estado, pues los resultados son inevitablemente peores.

En cuanto a los argumentos aplicados a la aceptación del programa neoliberal se reconocen principalmente los siguientes:

- * el éxito de los NICs asiáticos,
- * el clima generado por los cambios realizados durante la década de 1980 por EEUU y el Reino Unido,
- * las crisis latinoamericanas de los años '80,
- * la caída del modelo socialista.

En todos los casos se identifica como causa casi exclusiva de la crisis el injustificado e irracional intervencionismo estatal que distorsiona el sistema de precios y hace ineficiente las unidades económicas, en desmedro de su productividad.

Sin embargo, estos juicios resultan cuestionados por la historia reciente, tanto por los pobres efectos en términos de crecimiento económico y los graves efectos en términos de costos sociales observados en los ejemplos más extremos de reforma neoliberal (EEUU, Reino Unido, Nueva Zelanda, Chile -dictadura-, Argentina), como por los resultados positivos obtenidos por experiencias revisadas y clasificadas como de activismo gubernamental (Japón, Corea, Taiwan, Costa Rica y Chile -democracia-). De este modo el núcleo básico de recomendaciones del Consenso de Washington es revisado desde diversas posturas de doctrina económica en forma más o menos generalizada.

3.1 Resultados y revisiones: estilos de reforma económica.

Desde la ortodoxia neoliberal se realizan análisis coyunturales de la reforma y en función de los indicadores macroeconómicos. Posiciones intermedias sopesan la conveniencia de asumir diferentes modalidades conforme a la intensidad de las medidas de estabilización macroeconómica y las reformas estructurales (gradual o de choque). Finalmente, las posturas más radicales cuestionan la reforma desde un análisis estructural e ideológico, contemplando el marco histórico y el largo plazo, y considerando variables no económicas.

Respecto a la revisión de los indicadores macroeconómicos se analizan los resultados respecto a estabilización macroeconómica, la inversión y crecimiento, la distribución de la renta y los costos del ajuste.

De las experiencias recogidas se observa fundamentalmente que:

- a pesar del ajuste, el crecimiento sostenible resulta un proceso lento y complicado. La estabilización y reducción de la inflación es un proceso costoso, siendo más rápida en el caso de hiperinflaciones que en el de inflaciones crónicas. Se observa una fuerte contracción económica después de programas de reforma económica de choque.
- las políticas de privatización no siempre satisfacen los objetivos perseguidos. No implican necesariamente mayor eficiencia. En general reducen el déficit en el corto plazo, pero no necesariamente resultan estabilizadoras en términos macroeconómicos (particularmente en el caso de liquidaciones masivas). No está claro su vínculo con la reducción del déficit en el mediano y largo plazo, pueden incluso acrecentarlo.
- los costos sociales son altos y los resultados en el crecimiento escasos. Las medidas de liberalización y privatización inducen efectos en la distribución de la riqueza. El descenso de los salarios reales y el aumento del desempleo perjudican especialmente a los grupos de bajos ingresos, resultando una distribución inequitativa de los costos del ajuste.

Dentro de este enfoque con base en la política macroeconómica, algunos autores avanzan en el análisis y reconocen el peso de factores externos sobre el déficit fiscal, como ser la condicionalidad impuesta por las organizaciones multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) asignando máxima prioridad al pleno y puntual servicio de la deuda en tanto el tipo de interés internacional resulta cada vez más elevado (Meller, 1993).

Aún dentro de la vertiente económica más ortodoxa, se discuten diferentes modalidades de reforma, más radicales o moderadas, según su intensidad y la prioridad asignada al ajuste económico.

Los enfoques difieren fundamentalmente respecto al ritmo de las privatizaciones. Los moderados consideran la privatización como un problema de transformación social, y por ello, necesariamente lento y evolutivo. Proponen comenzar por empresas pequeñas y medianas (para recoger experiencias y consolidar agentes y mecanismos de mercado), y distinguen tiempos diferenciales para las medidas de estabilización macroeconómicas (puede ser necesario políticas de choque) y para las reformas estructurales (graduales).

Los radicales, en cambio, defienden la terapia de choque por priorizar la transmisión de una idea de "cambio de régimen" útil como instrumento para dar confianza e impulso al sector privado, restando importancia a los efectos negativos del ajuste¹⁴.

Andrés Solimano (1993) presenta al respecto datos y observaciones interesantes sobre un conjunto significativo de países, cuyas experiencias revisa. Conforme a los enfoques mencionados, analiza como ejemplos de reforma radical los casos de Chile (mediados de la década de 1970), Bolivia y México (mediados de la década de 1980), Argentina (principios de la década de 1990) y Europa del Este (principios de la década de 1990); y como ejemplos de reforma gradual los casos de Corea (principios de la década de 1960) y China (fines de la década de 1970) (Solimano, 1993).

Se resumen a continuación algunas de las características reseñadas, respetando la clasificación que el autor realiza:

- Reforma radical I (Chile, Bolivia y México): la inflación demora en estabilizarse y los costos económicos y sociales fueron altos (los sectores de renta baja soportan los costos del ajuste).
- Reforma radical II (Europa del Este): hay una persistencia inflacionista con alza de precios, contracción económica, recorte salarial y desempleo.
- Reforma gradual I (Corea): se realiza en un contexto de intervención pública activa y económicamente estable, obteniéndose un crecimiento y ahorro alto y sostenido (basado en las exportaciones), y resultando una distribución más equitativa de la renta.
- Reforma gradual II (China): no se sustituye el modelo económico socialista, se impulsa un proceso gradual de coexistencia entre estado y mercado. Se introduce competencia, tecnología e inversión extranjera con bajo déficit fiscal, relativa estabilidad económica, alto crecimiento, y aumento en el nivel de vida de la población (mantuvo avances en el área social y de distribución del ingreso previos a la reforma)¹⁵.

Solimano (1993) concluye la inexistencia de un modelo de reforma con validez universal dadas las especificidades de las *condiciones iniciales*, principalmente económicas y políticas. Esto lleva a que las generalizaciones del modelo formal se concreten diferencialmente conforme a las particularidades económicas y políticas de cada país.

¹⁴ El convencimiento de los agentes económicos como instrumento para frenar la hiperinflación ("cambio de régimen" = shock de confianza) es un elemento introducido por la reforma boliviana. En ese caso se trata de un gobierno civil recientemente consolidado, después de dos décadas de alternancia con dictaduras militares, y de un país con una gran población indígena y campesina, con escasa incidencia en la política formal. El mismo elemento se aplica en Argentina, pero por un gobierno democrático consolidado y con fuertes raíces históricas populares.

¹⁵ El caso de China es interesante pues muestra que la privatización no es la única vía para aumentar la dimensión del sector privado en la economía ni para favorecer la inserción internacional; y que la eficiencia de la empresa pública puede mejorarse a través de la modificación del sistema de incentivos a sus gestores (Perkins, D.:1993).

Las palabras de Bustelo Grafigna sirven para resumir este punto:..."podría ser concedido que el Consenso de Washington logró remover viejas distorsiones y obstáculos al desarrollo, y que la implementación de sus políticas son condición necesaria para retomar el crecimiento. No obstante, existe un creciente escepticismo en cuanto a la capacidad de este enfoque para moverse desde el ajuste al desarrollo, desde la liberalización del comercio exterior a un crecimiento sostenido de las exportaciones competitivas, y desde la promoción del sector privado a un crecimiento del ahorro, la inversión, la incorporación tecnológica y el empleo productivo. Lo anterior, sin mencionar la ausencia de toda preocupación por la equidad del costo y el beneficio de las reformas que se procuran. Al mismo tiempo, se afianza cada vez más en América Latina la idea de que el desarrollo consiste en un proceso más amplio que la mera restauración de los mecanismos del mercado, involucrando un balance sinérgico entre los procesos económicos y sociales"... [Bustelo Grafigna: 1996].

Cabe aclarar que no en todos los casos se entiende lo mismo por "reforma". En unos casos se entiende como un cambio del rol del estado en la economía, esto es, del modo de regulación; en otros, como un cambio del modelo de acumulación; y en otros de ambos.

La relación entre reforma y política es un aspecto que merece ser analizado pues el sistema político que la sustenta resulta un elemento distintivo en cuanto a los efectos finales, más allá del tipo de política económica implementada. El caso de Argentina, a nivel nacional en términos macroeconómicos y a nivel local en términos de transporte público, es interesante al respecto. Se retoman estos particulares en el apartado 7 de este capítulo.

3.2 Resultados y revisiones: estilos de reforma económica y estilos políticos.

En función de lo expuesto se revisa la articulación entre reforma económica y política con base en las experiencias nacionales mencionadas.

Solimano (1993) efectúa una interesante asociación entre reforma económica y tipo de estado (de hecho o de derecho), según la cual clasifica las experiencias de los países analizados en dos tipos:

- 1) reformas económicas en condiciones políticas autoritarias (Chile, China y Corea). Sostiene que en estos casos se pospone la reforma política con el fin de ganar legitimidad mediante una reforma económica exitosa.
- 2) reformas económicas en democracias emergentes (Europa del Este y Rusia)¹⁶. Plantea aquí la disyuntiva entre posponer la reforma económica para evitar crisis políticas o desacelerar el proceso democratizador para aplicar medidas económicas costosas. En cuanto al tipo de estrategia de reforma (gradual o de choque) y su viabilidad política, señala que las reformas de choque requieren un gobierno fuerte con apoyo social, el que puede sin embargo debilitarse si los costos sociales de la reforma se prolongan.

¹⁶ Solimano (1993) no incluye en este grupo a Bolivia.

Cabe formular una salvedad respecto a esta clasificación. Tipos de gobierno (débiles o fuertes) y tipos de estado (de policía o de derecho) son cuestiones diferentes. Puede haber gobiernos fuertes de facto o de derecho, y viceversa. Conforme a esta salvedad, la clasificación de los gobiernos que impulsan procesos de transformación económica pueden reagruparse diferenciando gobiernos fuertes (lo sean por el consenso -democracias fuertes-, o por la coerción -dictaduras fuertes-) y débiles.

El resultado es el siguiente:

- * reforma económica en estados democráticos frágiles (Europa del Este, Bolivia),
- * reforma económica en estados democráticos fuertes (México y Argentina),
- * reforma económica en estados autoritarios fuertes (Chile, Corea, China).

Siguiendo al autor, los casos considerados también pueden reagruparse conforme al tipo de estrategia de reforma y a sus resultados. En ese caso Argentina, Chile, Bolivia, Europa del Este y México¹⁷ corresponden al grupo de las reformas de choque; Corea y China al de las graduales.

Se observan peores resultados en el caso de reformas de choque (el programa ortodoxo), y mejores resultados en el caso de reformas graduales. Pero se dijo que éstos últimos en realidad no constituyen ejemplos del programa ortodoxo de reforma, sino adaptaciones *sui generis* a nuevas condiciones internacionales de acumulación. En verdad, lo que tienen en común todos los casos, es que desarrollan procesos de transformación económica adaptativos a este cambio, pero no que realizan una reconversión económica en el sentido del programa de ajuste y reforma del estado propuesto e impulsado desde la ortodoxia neoliberal como receta multifunción, adaptable a todas las circunstancias y a todos los lugares.

A su vez ambos criterios pueden cruzarse, esto es, tipo de gobierno (fuerte o débil) con tipo de reforma (gradual o de choque). Este análisis permite trabajar la asociación entre estructura política de poder y estrategia de reforma económica. Los resultados obtenidos se esquematizan en la Tabla 2.2.

Tabla 2.2. Experiencias internacionales según tipos de gobierno y tipos de reforma.

| TIPO GOBIERNO | DE | DEBILES | | FUERTES | |
|---------------|----|----------------------------|--------------|--------------|----------------|
| TIPO REFORMA | DE | DEMOCRATICOS | AUTOCRATICOS | DEMOCRATICOS | AUTOCRATICOS |
| CHOQUE | | Bolivia Europa del Este | | Argentina | Chile |
| GRADUAL | | | | México | Corea China |

Fuente: Elaboración propia.

¹⁷ Otros autores, con los que coincide este trabajo, no concuerdan en considerar a México como un caso de reforma de choque. Un elemento distintivo de ambos enfoques es el ritmo y la intensidad de las políticas de privatización. Si bien el proceso privatista en México resulta muy importante, comienza por empresas pequeñas y medianas y recién luego procede con las grandes empresas públicas, no obstante lo cual algunas son excluidas por concebirse de interés nacional. Al respecto ver Meller, 1993; Thwaites Rey, 1990.

La tabla corrobora la objeción formulada por Stanley Fisher a Solimano (1993) en cuanto a que no necesariamente las reformas de choque requieren de un gobierno fuerte. Sostiene que políticas de choque que implican la eliminación de controles pueden ser realizadas por gobiernos débiles, resultando quizás para éstos más difícil llevar a cabo reformas gradualistas que de choque (Fisher, S.:1993). Los casos de Bolivia y Europa del Este ejemplificarían la primer alternativa; la ausencia de combinaciones sustentaría la segunda.

Por el contrario, tanto el Chile de Pinochet, la Argentina de Menem, y el México del Partido Revolucionario Institucional representan gobiernos fuertes capaces de sostener el control social durante transiciones severas y largas, ajustadas a las características de la reforma ortodoxa.

Los casos de Corea y China resultan significativos como ejemplos de “no-reforma”, ambas realizadas por gobiernos fuertes. Las razones por las cuales gobiernos de un mismo tipo escogen diferentes formas de adaptación a un nuevo orden mundial, remite a la importancia de las condiciones históricas políticas y sociales de la estructura de poder que mediatiza la transición de un patrón de acumulación a otro.

En resumen, para sostener el control social durante transiciones que implican costos altos y duraderos para una mayoría, se requieren gobiernos fuertes (autocráticos o democráticos). También para implementar reconversiones divergentes del modelo neoliberal ortodoxo. A la inversa, no se requieren gobiernos fuertes para aplicar políticas de eliminación de controles que favorecen el *laissez faire* de grupos minoritarios pero poderosos.

Por otro lado, es interesante observar que en el caso de Chile la reforma radical es realizada bajo un gobierno de facto, siendo conservada la política pero morigerada con el advenimiento del gobierno democrático en 1990. En Argentina, en cambio, el gobierno militar aplica un programa de reforma económica moderado, que no es conservado por el primer gobierno democrático, y que luego es reestablecido bajo una variante radical por las autoridades del segundo período.

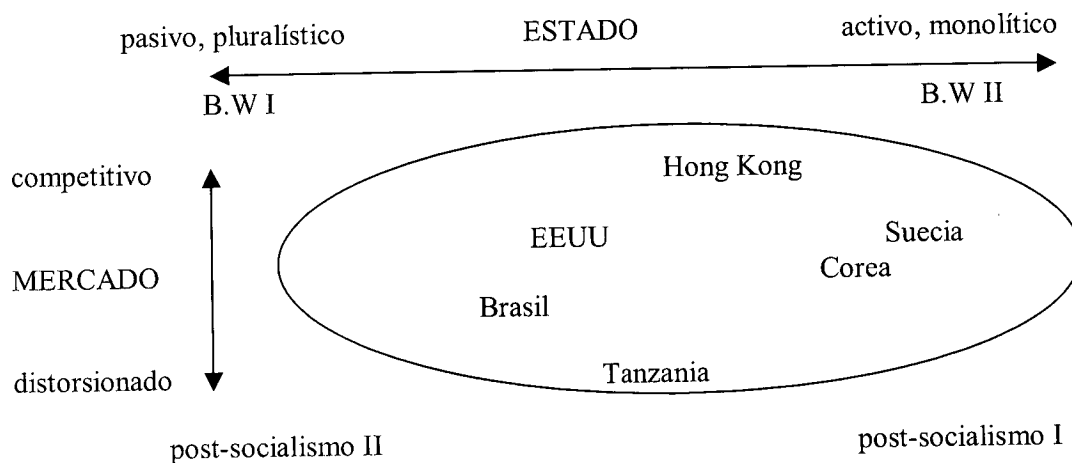
Esto lleva a reflexionar sobre los móviles del consenso para sostener los elevados costos sociales de una reforma radical. En el caso chileno, en el contexto de una dictadura, es claro el empleo de la coacción. Pero en el caso argentino, ésta la instrumenta en democracia un partido con raíces históricas populistas¹⁸.

Por último, es interesante rescatar las hipótesis próspectivas formuladas por Lance Taylor (1993) sobre la evolución de los procesos de reforma conforme a las características de las estructuras de poder (Taylor, L.:1993).

Según Taylor (1993) las instituciones nacidas de Bretton Woods generan una visión del estado ahistórica y atemporal, que soslaya la intrincada dinámica de las transiciones (*todos* los agentes optimizan en *todas* las opciones posibles, por lo tanto, el sistema conduce al mejor de los

¹⁸ En este aspecto la economía política de la reforma en Argentina presenta semejanzas con la de México, país en el que es impulsada por economistas del Partido Revolucionario Institucional, partido que encarna el pacto social popular y que sostiene durante decenios un modelo basado en el dirigismo estatal. Al respecto ver (Thwaites y López, 1990).

mundos posibles). Conforme a la visión político-económica neoclásica el autor esboza el escenario que muestra la Figura 2.1, a partir del cual analiza diferentes posibilidades de evolución.



.....
Figura 2.1. Escenarios internacionales pos reforma. Fuente: Taylor (1993).

El extremo noroeste del esquema representa a un Estado completamente neutral dedicado a supervisar la competitividad del mercado, atributo éste que queda garantizado por la liberalización interna y externa. Se supone que la “búsqueda de beneficios directamente improductivos” (la corrupción, por ejemplo), dejan de ser rentables y que la mano invisible del mercado guía a la sociedad hacia el objetivo Bretton Woods I. El noreste representa también una situación de “óptimo social” pero autoritaria, donde el estado obliga a desaparecer a los grupos de intereses especiales, incluso a los recientemente creados.

La combinación Bretton Woods I (un Estado "vigilante nocturno", y un mercado libre de distorsiones), nunca se observe en la práctica. La Bretton Woods II es poco viable. El vértice sudeste representa un mercado distorsionado por el estado para sus propios fines (el autor ejemplifica esta situación con la planificación centralizada leninista), y el sudoeste representa a los países post-socialistas, que parecen moverse hacia SO y no hacia el NO.

El autor señala que éstos son países con estados débiles, donde se forman coaliciones para la defensa de sus propios intereses, las cuales tratan de redistribuir la renta en provecho propio, en lugar de aumentar la eficiencia en aras del interés nacional. *Siendo que un estado débil no es capaz de intervenir, el sistema tiende hacia una estructura de mercado sumamente distorsionada, donde las coaliciones se reparten el botín.* Continúa, “los países en desarrollo que han contribuido a la formación de coaliciones respecto a la industrialización destinada a sustituir importaciones, o a intervenciones estratégicas de otro tipo, quizás derivarán hacia situaciones como ésta, en la medida en que los grupos subvencionados asuman el control de los procesos de toma de decisiones. *Argentina es uno de los países que parece corresponder a esta patología [junto con muchos otros]*”¹⁹ (Taylor, 1993:265).

¹⁹ Las bastardillas son nuestras.

Desde diferentes posturas, otros autores coinciden en referir este fenómeno.

Respecto a América Latina, se critican particularmente los casos de Chile y Argentina, por la falta de transparencia del proceso privatizador, la enajenación de monopolios naturales en ausencia de marcos regulatorios claros, y los calendarios de pago confusos (Meller, P.:1993). Se reconoce asimismo que el clientelismo y la corrupción de algunos países latinoamericanos con posterioridad a las reformas son de una clase y grado desconocidos hasta entonces.

En relación a los escándalos e irregularidades en las privatizaciones, Yilmaz Akyuz (1993) señala que ante fallos de los gobiernos, las políticas de liberalización sirven para que se introduzcan nuevos incentivos y se creen nuevas formas de corrupción, frente al desencadenamiento de las fuerzas del mercado (Akyuz, Y.:1993).

De este modo se reconoce que los fallos de los gobiernos no pueden abordarse desde la política económica sino desde la política general. Esto remite a consideraciones anteriores: si se reconoce que el estatismo fracasa, especialmente en América Latina, por inducir a los capitales privados a la búsqueda de privilegios (beneficios directamente improductivos), promoviendo los "contactos" en lugar de la eficiencia, ¿cómo es que se revierten los comportamientos creados y se modifican las estructuras de poder así surgidas y consolidadas?. Los comentarios anteriores demuestran que la privatización y la liberalización no erradicaron la corrupción y el *lobby*.

Estas observaciones contribuyen a corroborar la hipótesis de que los resultados de los procesos de reforma, más allá de las limitaciones intrínsecas de las medidas económicas "en abstracto", dependen de la forma en que se las implementa conforme a un determinado proyecto político. **No hay, pues, determinismo económico. Los resultados de la política económica no pueden disociarse de la economía política.**

Habiéndose presentado las interpretaciones principales respecto a las causas y consecuencias de la reconversión económica de la fase actual del capitalismo, se presentan ahora las correspondientes al estado con posterioridad a la reforma.

4. Interpretaciones sobre la reforma del estado: las consecuencias.

Tras las reformas económicas el estado vuelve a aparecer en escena. Surgen interrogantes sobre su papel, tanto desde las vertientes críticas como desde la ortodoxia neoliberal. La discusión se articula entrono a dos cuestiones fundamentales. Una, el modelo de estado pos reforma. Otra, la capacidad de desempeñarlo.

En términos generales, desde el neoliberalismo al neoestructuralismo, se coincide en reconocer errores y abusos en el intervencionismo estatal, que fundamentan la actitud crítica frente al estado. Básicamente éstos se perfilan sobre tres aspectos: desde el punto de vista *económico* se critica su progresión injustificada; desde lo *institucional* la burocratización, la incompetencia y la corrupción a la que dan lugar la búsqueda de beneficios directamente improductivos (los

“retornos” hacen que los contactos resulten más importantes que la eficiencia); y desde lo *social* por el conflicto con las aspiraciones ciudadanas a una mayor participación.

Desde la visión neoliberal, y como resultado de un cierto atemperamiento de la remercantilización absoluta, se admiten fallos en el funcionamiento del mercado, pero se sostiene que el estado fracasa donde no lo hacen los mercados o en mayor escala que éstos; a través de la corrupción, el clientelismo, y la especulación. Siendo, por lo tanto, que el mercado garantiza siempre una asignación más eficiente de los recursos a pesar de sus fallos, el estado debe tener sólo una función residual tendiente a:

- * asegurar el crecimiento mediante la consolidación de la reforma económica (complementándola con una reforma jurídica),
- * orientar el proceso de reforma,
- * mejorar los resultados del mercado, interviniendo ante los casos de marginalidad extrema.

Se concluye, pues, que el libre mercado es condición necesaria para el crecimiento en el corto plazo y casi suficiente para el desarrollo en el largo plazo. Casi, porque el estado debe actuar sobre la pobreza extrema.

Las propias instituciones de crédito internacional impulsoras de la reforma, como el Banco Mundial, reconocen en la pobreza un defecto del modelo que amenaza su viabilidad. Preocupa especialmente que reacciones populares negativas dificulten el sostén del ajuste en casos como el de América Latina, donde se suma la ausencia de una red de seguridad social a la inequitativa distribución de sus costos (Clarín, 1995:23).

Se recrea de este modo el concepto asistencialista de la política social del estado liberal anterior alpre-fordista²⁰ (Barbeito-Lo Vuolo, 1994). La participación estatal queda reducida a la contención de la marginalidad y la pobreza extrema y a una función de orientación y de control descentralizado. Cabe preguntarse si el estado, que no pudo hacer efectivo un control centralizado, puede hacerlo de manera descentralizada. Se profundiza sobre esta reflexión más adelante.

Desde una posición crítica al neoliberalismo, también el neoestructuralismo (CEPAL-ILPES) propone como alternativa social y económicamente superadora la estrategia de la descentralización, la participación, y la cooperación comunitaria (Amin, 1995; Sunkel, 1993; Boisier, 1999?).

Convergiendo con el planteamiento neoclásico, se reconoce al mercado un papel significativo y se sostiene la necesidad de impulsar un crecimiento hacia afuera (exportaciones industriales). Consideran que para salir de la crisis se requiere de alguna función pública que tenga que ver con la orientación del mercado en el largo plazo, sea ésta realizada por particulares, por el estado o por ambos. Se argumenta así, que el nuevo papel protagónico del estado consiste en articularse con el sector privado en un refuerzo dialéctico y democratizador.

²⁰ Estos conceptos se reflejan claramente en los principios propuestos para la renovación del derecho en Argentina. El requisito de un nuevo derecho para un nuevo estado, se entronca en la necesidad de construir los “Códigos de la Solidaridad” (Dromi, R.:1994). Estos sostienen que “el nuevo nombre de la igualdad debe ser la solidaridad”. En suma, se sustituye un derecho (igualdad), al que subyace la obligación de hacerse efectivo, por un acto voluntarista, condicionado a la caridad.

La propuesta consiste, entonces, ante el fracaso de la intervención estatal centralizada y desde arriba, en promover modelos de desarrollo local basados en una especialización flexible. Se perfila como una alternativa democratizadora, participativa y descentralizante, basada en los movimientos sociales, en las organizaciones no gubernamentales, y en el fortalecimiento de la sociedad civil como medios para renovar el viejo estado.

Una primera observación sobre esta alternativa es su convergencia con el planteamiento neoliberal, en cuanto:

* se difiere en el diagnóstico de la crisis, pero se coincide en los ejes fundamentales del pronóstico.

* se incurre en la globalización de la propuesta.

Una segunda observación es la escasa atención otorgada al refuerzo dialéctico existente entre el estado y el sector privado. El tránsito por períodos de crisis, en los cuales no hay certeza sobre cómo ni cuándo es la salida, favorece el paso del deseo de que exista una alternativa, a la creencia de que realmente existe. Esto distrae la reflexión de cuestiones cruciales, tales como la instrumentación de aspectos operativos vinculados a la realización práctica de las ideas, o la asistencia a la concreción de procesos sociales en construcción.

Se formulan entonces proyecciones morales, basadas en un ideal de comunidad donde predomina la cooperación sobre la competencia. Este ideal proyecta una imagen positiva, un mensaje de esperanza que es rápidamente adoptado, creándose una ilusión semántica en la cual los términos toman vida y se pasa a pensar que existen en la realidad (Benko, 1997).

En tercer lugar, esta alternativa participativa lo que en verdad propone es un *nuevo tipo de participación popular*, porque tanto en nuestro país como en otros, la participación popular (de masas) *ya existía* antes del inicio del proceso de reconversión económica en los años '70.

Se alude a una "democratización" del estado sustentada en una representatividad de colectivos civiles, y no de masas con identidad política de clase. Según Víctor Fernández (1996) ... "La descentralización, la participación, y el comunitarismo [que resaltan en los documentos de organismos como el World Bank o el BID] se vuelven funcionales para desactivar al Estado como instrumento de articulación política lo que impide a la "sociedad civil y a sus sectores subalternos" hacer "coagular" en forma ordenada las respuestas a las múltiples tensiones generadas y constituir un actor político hegemónico que las represente; a la reconstitución de un estado centralizado y a su vez fragmentador acompaña, como una consecuencia lógica, el mantenimiento de las múltiples expresiones de la sociedad civil en una situación igualmente fragmentaria para el desarrollo de sus acciones reproductivas y de legitimación"... (Fernández, V.:1996).

En términos de esta "nueva" participación popular cabe preguntarse, por ejemplo, ¿por qué se cuestionan las corporaciones ligadas al trabajo (gremios, sindicatos) y no las corporaciones ligadas al capital (*lobby*)?. ¿Por qué no se examina de igual forma la actitud corporativa de los grupos económicos o de los empresarios que actúan descentralizadamente pero que asumen un comportamiento gregario conforme a su lógica estructural. ¿Por qué se propone una democratización basada en una participación "comunitaria"?.

Como vía para resolver la ruptura del tejido social que alienta la atomización de la lógica liberal, la propuesta es una nueva modalidad de participación con base en la agrupación de individualidades, no una identidad social articulada ni una conciencia social de clase. Se combate la “*mono-ideologización*” liberal, mediante la “*des-ideologización*”, esto es, se propone enfrentar una ideología monopólica con una ideología que sostiene la neutralidad ideológica. La solución parece funcional al problema que pretende resolver.

Se concluye finalmente adoptando una postura ingenua, que comparte el mismo defecto criticado al *laissez faire* del neoliberalismo: asegurar haber encontrado una mágica salida de la crisis que conduce a la felicidad social. Algunos autores se sorprenden preguntándose cómo impregnar al capitalismo con inquietudes públicas y sociales del socialismo sin espantar al empresariado capitalista (Sunkel, O.:1993), desconociendo el factor clave de condicionamiento del modo de producción capitalista: la dependencia estructural del capital. En verdad esta misma pregunta se formula durante la crisis del '30 y la respuesta fue el estado benefactor, pero el capitalismo enfrenta en ese momento a un imaginario dominado por la faceta humanitaria que encarnada por el estado socialista. Ahora este elemento desaparece, pero no la necesidad de contención social, indispensable para la reproducción del sistema desde el imaginario social, por lo cual se necesitan nuevas formas de canalizar el conflicto y reducir la incertidumbre.

Se observa, entonces, una redefinición del contenido de ciertos conceptos (democracia, servicio público) al tiempo que cambia la propia conceptualización del estado. Esto lleva a que en momentos de transición, ante la contundencia de las redefinición de facto, se produzcan desajustes al interior de la doctrina del propio sistema jurídico, y entre éste y el modelo de estado al que legitima, conforme al surgimiento de un nuevo patrón de acumulación²¹. Se apunta a estas cuestiones seguidamente.

Por último, puede que lo que se pregone desde el discurso parezca razonable, pero en la práctica esto no se concrete. Algo falla en la interfase del *deber ser* al *ser*, e inevitablemente corresponde a la estructura que lo mediatiza, esto es, al modo de regulación (se remite al capítulo 1).

Como se vio antes, los diferentes resultados obtenidos a partir de un mismo lineamiento de política económica señalan la importancia que, tanto en la definición de los matices como en las realizaciones, tienen las estructuras locales de poder y el proyecto político que ellas encarnan. Esto no puede ser soslayado a la hora de pronosticar comportamientos futuros, si se quiere evitar caer en voluntarismos ingenuos.

Si se observa que las experiencias exitosas fueron aquellas capaces de organizar un capitalismo administrado corporativamente o cooperativamente, con un modelo de intervencionismo estatal que no reemplaza al mercado y que es capaz de orientarlo (como se señala en los casos de Alemania, Austria, Japón, Corea, o Taiwan), el análisis debe centrarse entonces sobre *qué estado, qué reglamentación*. Es decir, ¿se aplica un modelo diferente porque hay un estado

²¹ La historia doctrinaria del derecho manifiesta una evolución conforme se transforman sus instituciones. Se suceden conceptualizaciones diferentes, poniéndose énfasis en unos aspectos, morigerándose otros, o incorporándose elementos nuevos (del estado de policía al de derecho, de la democracia liberal a la social). Actualmente el derecho argentino muestra una vuelta al espíritu original de la Constitución Nacional (liberal).

diferente, o porque se aplica un modelo diferente hay un estado diferente?. ¿Cuál es la causa y cuál la consecuencia?.

De aquí la importancia de diagnosticar el cómo y el porqué de cada proceso, pero también la de no olvidarlo a la hora de proyectar el futuro. Al respecto resulta interesante la interpretación neoestructuralista sobre la *pertinencia de la intervención estatal en la economía* en general, y en particular durante la etapa fordista. El interrogante es ¿por qué si el estado es considerado la solución para la crisis capitalista del '30, ahora es considerado su causa?. Osvaldo Sunkel (1993) aborda esta cuestión mediante una contextualización histórica de los procesos de reforma recientes, apuntando más que a sus especificidades macroeconómicas, a destacar su dimensión ideológica, institucional, cultural, y tecnológica (Sunkel, O.:1993).

A partir de una clasificación de las fases largas de desarrollo capitalista conforme al enfoque de la escuela de la regulación, el autor cuestiona que el intervencionismo estatal "*per se*" sea la causa de la crisis económica que afecta a las economías capitalistas a partir de mediados de la década del setenta. Soporta este argumento en el auge del estado *a posteriori* de la crisis capitalista de principios de siglo, y en la falaz atribución del éxito de la experiencia del sudeste asiático al no intervencionismo.

Tras un pormenorizado análisis el autor demuestra que "...en la posguerra el estado apoyó y promovió el desarrollo capitalista tanto en el norte como en el sur, en el este como en el oeste, y fue el pilar fundamental del desarrollo socialista, dando lugar a una era de expansión económica sin precedente histórico"... (Sunkel, 1993:21). De este modo el estado emerge como el actor institucional, económico y social más poderoso, expandiendo su rol "político" tradicional a las actividades sociales y económicas, convirtiéndose en la figura central tanto del sistema capitalista como del socialista.

Luego, con la crisis del '70 y el ascenso del neoliberalismo, se inicia la decadencia del estado. A nivel internacional se organiza una nueva estructura de poder político y económico, y el estado (tanto a nivel nacional como internacional) es reemplazado por un sector empresarial transnacional estrechamente integrado y poderoso, y por mecanismos elitistas de coordinación económica internacional.

Seguidamente Sunkel (1993) intenta desmitificar la atribución neoliberal del éxito de los NIC's a la no intervención del Estado (como se vio, uno de los argumentos de la consensuada aceptación del paradigma), por medio de un análisis comparativo con la experiencia de América Latina, demostrando así la importancia de contemplar la complejidad e historicidad de los procesos sociales, económicos, e institucionales.

Señala que en la segunda mitad del decenio de 1970, en el Cono Sur de América Latina (Chile, Uruguay y Argentina) se practican los primeros antecedentes de reforma económica, al tiempo que los NIC'S asiáticos implementan su reconversión. Pero en la década de los '80, mientras aquellos se derrumban con la crisis de la deuda en 1982, éstos sostienen un crecimiento económico excepcional.

Erróneamente esto se atribuye a una política industrial exportadora "liberal", como contraria a las políticas sustitutivas de importaciones "intervencionistas". En verdad, éstas primeras no se

dan en lugar de las segundas, sino que las suceden, y además son impulsadas por gobiernos con una gran participación económica.

Además observa que, contrariamente a lo sucedido en Latinoamérica, en el caso de los NIC'S se fijan y cumplen estrategias y políticas de desarrollo de largo plazo, no se puede disponer de ingresos fiscales por explotación de productos primarios, y la mayor parte del endeudamiento externo es contraído con gobiernos e instituciones nacionales a tasas subsidiadas y fijas.

Actualmente la interpretación neoliberal del éxito del sudeste asiático está bastante cuestionada y desacreditada, justamente por considerar sólo un tipo de política económica (sustitución de importaciones o exportaciones industriales), independientemente del sistema político que lo sustenta.

Sunkel (1993) sostiene que en los países del Cono Sur de América Latina los antecedentes de reforma económica realizados en la década del '70 abortan prematuramente un proceso de desarrollo imperfecto pero vigoroso, en lugar de corregirlo aprovechando una abundancia de recursos financieros sin precedentes, oportunidad que si entendien y aprovechan los países del sudeste asiático. Curiosamente, sin embargo, esta diferencia no puede ser atribuida de manera simplista a las características autoritarias de los gobiernos latinoamericanos de entonces, puesto que los del sudeste asiático también lo eran (Corea, por ejemplo). El planteo en términos de países que saben aprovechar oportunidades y otros que no, neutraliza la visión de las estructuras locales de poder, torna impersonal el análisis, y diluye responsabilidades (quiénes son responsables de "no saber" aprovechar oportunidades, ¿todos los ciudadanos?).

Es interesante recoger del artículo de Sunkel el énfasis puesto en señalar la difusión de un mismo modelo de política económica con independencia de las condiciones iniciales del país (tamaño, recursos, posición, cultura, estructura social, instituciones, relaciones internacionales, evolución histórica). Se destaca que políticas destinadas a una estabilización en el corto plazo, pueden crear una estructura institucional duradera, y no necesariamente conducente al crecimiento y al desarrollo económico.

Dice Sunkel (1993)... "los procesos de reforma económica en marcha [crean] una nueva estructura institucional, tanto nacional como internacional, que entrega respuestas de facto [...] sin que se esté tomando conciencia explícita de sus consecuencias"... (Sunkel,1993:42). Pero la importancia asignadas en el diagnóstico a los antecedentes históricos, a las particularidades en la génesis y evolución de cada estructura nacional de poder, quedan desvirtuadas en el momento de los pronósticos, pues éstas aparecen vacías, neutrales, capaces de actuar sin los condicionamientos que surgen del propio diagnóstico. Se pasa de un diagnóstico conceptualmente sólido a un pronóstico ahistórico y descontextualizado (Fernandez, V.:1996).

En los '90, ante una realidad compleja y cambiante, se ofrecen respuestas únicas y absolutas. Hoy se necesita tomar conciencia también de fortalecer opciones, modalidades y márgenes de maniobra que compongan una estrategia flexible a la especificidad sociopolítica de cada estructura de poder local.

Con base en lo expuesto hasta acá, seguidamente se avanza sobre algunos debates que resultan centrales para la articulación de la concentración económica y la

reglamentación estatal, apuntando a recoger diferentes dimensiones analíticas: económica, jurídica y política.

5. El debate económico. Reglamentación estatal y concentración empresaria: ¿causa o consecuencia?.

Los fundamentos históricos de los conceptos y teorías de la economía de la reglamentación se asocian a los preceptos de la economía neoclásica, a su vez episteme dominante de la especialidad (economía de transportes). Por ello el abordaje de la relación entre reglamentación y concentración económica comienza por este enfoque interpretativo.

Partiendo de la idea de que la libre competencia en un cierto tipo de mercado (de competencia perfecta), asegura el mayor bienestar, se definen situaciones en las que esto no ocurre. Los conceptos de externalidad, monopolio natural y bienes colectivos son los tres casos típicos de funcionamiento imperfecto de la libre competencia, y por lo tanto, fundamentos de la intervención económica del estado a través de la reglamentación (Lévêque, 1998).

Se entiende por **concentración** un **crecimiento desigual de las empresas** de un mercado, sustentado en un **diferencial de acumulación**. Desde la microeconomía se sostiene que **la concentración es función del grado de competencia y de las economías de escala** existentes en la producción. Seguidamente se analiza el por qué de esta afirmación.

5.1 Competencia y concentración.

El elemento esencial para explicar la estructura de un mercado es la competencia. La competencia en un mercado se define por la relación entre las empresas existentes, y entre éstas y los entrantes potenciales. De dicha relación depende la cantidad y el tipo de empresas de un mercado. La relación entre las empresas (o sea, la competencia), puede ser perfecta o imperfecta. La competencia perfecta supone como condición la libertad de acceso al mercado (o a diferentes segmentos de un mismo mercado). Si la competencia es perfecta, la estructura del mercado se encuentra en equilibrio, y la intervención del estado no es necesaria (Porter, 1986).

Las barreras de acceso al mercado pueden ser de distinto origen. Las hay económicas, técnicas o políticas, como ser la necesidad inicial de capital, las ventajas de costo (incluyendo economías de escala o de densidad), el acceso a la información, las políticas gubernamentales, entre otras. La existencia de *barreras de entrada* al mercado, hace que la *competencia sea imperfecta*, y que se distorsione la estructura del mercado. En un mercado imperfecto, el grado de “exclusividad” de los oferentes, su poder de negociación y el de los consumidores (libertad de elección) pasan a ser los elementos claves en la definición de los niveles y la tipología de la competencia. Sea cual fuere la “barrera” existente, entonces, el *desequilibrio en la competencia* tiene siempre el mismo efecto: la definición de lucros heterogéneos, que sustentan procesos de *acumulación diferencial* del capital, esto es, de *concentración*. *La concentración es pues, resultado de una falla en la competencia*. Se puede entonces afirmar, desde esta perspectiva teórica, que la concentración en un cierto

mercado es función de la competencia, ésta de las barreras de entrada, y que las últimas resultan de la estructura del mercado, de la reglamentación estatal, o de acciones de las propias empresas. A continuación se observa cómo funcionan cada una de ellas.

5.2 Estructura del mercado y concentración.

Entre los diversos factores que explican las fallas en la estructura del mercado, la teoría destaca el monopolio natural. El concepto de monopolio natural es el prototipo de la economía pública de la reglamentación, y el justificativo históricamente adoptado para la intervención del Estado en las industrias en red, como es el caso del transporte urbano, el agua, la electricidad, las telecomunicaciones, entre otros.

Se sostiene que hay ciertos mercados que por factores relacionados con su tecnología de producción, con la naturaleza de la demanda o con elementos políticos y organizacionales, limitan la obtención de resultados óptimos en competencia perfecta. La teoría del *monopolio natural* supone la existencia de *rendimientos crecientes a escala*, o sea, que los costos son sub-aditivos, en el sentido de que la producción de q unidades por un único productor se da a costos menores de lo que sucedería en caso de que las q unidades fuesen producidas por más de un oferente. Dicha situación sustenta un crecimiento diferencial de las empresas, que distorsiona la estructura del mercado. La competencia resulta predatoria, y se producen efectos negativos en términos de precio, calidad y productividad (Brasileiro, 1996). Estos efectos negativos justifican la *intervención estatal*. Si en un monopolio natural reglamentado el monopolista consigue obtener lucros extraordinarios (acumulación diferencial de capital), capaces de permitir movimientos de concentración, ocurre ahí una falla de la reglamentación.

5.3 Reglamentación estatal y concentración.

La intervención del estado también se justifica en casos de fallas en el funcionamiento del mercado, como puede ser la generación de externalidades, la falta de coordinación, complementariedad, estabilidad, y/o suficiencia en la producción de bienes o servicios esenciales, riesgo moral, etc.. Vimos *ut supra* que en el caso de distorsiones en la competencia, la intervención del estado busca evitar las *consecuencias negativas* resultantes de procesos diferenciales de crecimiento de las empresas, esto es, de *concentración*. En el caso de fallas en el funcionamiento del mercado en cambio, la reglamentación no necesariamente responde a este motivo. Pero en cualquier caso, al tratarse de un *mercado reglamentado*, la relación entre las empresas existentes y potenciales (es decir, *la competencia*) depende de la *estrategia reglamentaria* adoptada por el estado.

Por lo tanto, el objetivo de la intervención estatal, es siempre el mismo: la defensa del interés público. La forma, dependerá del tipo de actividad: de interés público o servicio público. Los motivos que justifican la intervención del estado, varían: pueden ser imperfecciones en la competencia o en el funcionamiento del mercado. En el caso de distorsiones en la competencia, la intervención del estado busca evitar *consecuencias negativas* resultantes de procesos diferenciales de crecimiento de las empresas, esto es, de *concentración*. Las fallas de

funcionamiento en cambio, no responden necesariamente a este motivo (externalidades, por ejemplo).

Pero tratándose de un *mercado reglamentado*, sea por motivos económicos (competencia imperfecta) o no (servicios públicos), la relación entre las empresas existentes y potenciales (es decir, *la competencia*) depende de la *estrategia reglamentaria* adoptada por el estado. La reglamentación determina, por ejemplo, el ingreso tanto de nuevos operadores al mercado, como de los operadores existentes a otros segmentos del mismo mercado. En el caso del mercado de transporte público metropolitano, esto significa la posibilidad de que operadores autotransportistas presten simultáneamente servicios interurbanos, o servicios de otros modos (ferroviarios, por ejemplo).

En otras palabras, la competencia define la estructura del mercado. Si la competencia es imperfecta, se producen lucros monopolistas, o sea, concentración. La intervención del estado busca corregir esta distorsión. En un mercado reglamentado, la competencia (y por defecto, la concentración), depende de la reglamentación. Si la reglamentación falla, puede producirse concentración, sea ésta inherente o ajena a la estructura del mercado. *Por lo tanto, la estrategia reglamentaria en sí misma, puede ser un factor causal de concentración económica.*

Pero la reglamentación no causa concentración *per se*, sino cuando no logra establecer un nivel adecuado de competencia. Controlar la competencia por la restricción aparece este peligro, si se elimina la competencia, en lugar de asegurarla. Se puede controlar la competencia disponiendo condiciones para el acceso y permanencia en el mercado, y no necesariamente restringiendo la cantidad de empresas (mediante cupos), o definiendo situaciones de exclusividad. *La reglamentación de un mercado debe corregir la competencia, no evitarla, sino en lugar de controlar la concentración se la estimula. Generalmente los esquemas reglamentarios del autotransporte urbano incurren en este error: en vez de evitar la concentración, evitan la competencia, causando concentración.*

Por lo tanto, la concentración en un mercado reglamentado depende no sólo de cuánto se controla la competencia, sino fundamentalmente de cómo se la controla. La confusión entre tipo y cantidad de reglamentación se desliza frecuentemente en las propuestas desreglamentarias que acompañaron la reforma del transporte.

Con base en esta asociación entre reglamentación y concentración, en ocasiones **se establece entre ambas una relación unívoca y directamente proporcional, sosteniendo que a mayor reglamentación, mayor concentración; e inversamente, a menor reglamentación, menor concentración** (Krantzer y Sánchez, 1993).

Este tipo de simplificaciones puede derivar en el planteo de políticas desreglamentarias como medidas para reducir la concentración, o bien de políticas reglamentarias para “promover” la concentración. El análisis de diferentes experiencias demuestra que no hay una asociación unívoca entre “cantidad” de reglamentación y “cantidad” de concentración. En el caso del autotransporte urbano de pasajeros, las experiencias internacionales muestran que se producen procesos de concentración en mercados desreglamentados (experiencia inglesa o chilena), y también en mercados reglamentados (experiencia brasileña o argentina) (se remite al Capítulo 3).

La desreglamentación de un mercado puede restringir la concentración o no, 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, apuntando a flexibilizar las barreras de entrada, factor determinante de la competencia. Los resultados dependerán de cuántas y cuáles sean (requisitos de capital, mecanismos de licitación, control de expansión de operadores existentes, etc.) y de la capacidad del estado para monitorear el procedimiento. En el segundo, apuntando a remover obstáculos al 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.

Por otra parte, promover la concentración con base en la aplicación de políticas reglamentarias, sólo es coherente en casos en que la reglamentación se fundamenta en motivos ajenos a la estructura del mercado (externalidades, por ejemplo), en caso contrario se incurre en la paradoja de “promover” el efecto que la reglamentación busca “evitar”.

5.4 Poder de negociación y concentración.

Se menciona por último, que en un mercado imperfecto el poder de negociación de las empresas pasa a ser un elemento clave de la competencia, pues su accionar puede resultar una barrera de acceso al mercado. Así, el surgimiento de mono u oligopolios en base a los diferenciales de acumulación ocasionados en situaciones de competencia imperfecta (sea en mercados libres o reglamentados), desencadena políticas agresivas de las mismas empresas destinadas a “proteger” su situación. Las alianzas, acuerdos, u otros tipos de estrategias anti-competitivas de las empresas consolidadas se erigen así, en barreras de entrada al mercado (Contreras y otros, 1998).

Por lo tanto, las fallas de la reglamentación que causan concentración pueden responder a la forma en que se define la competencia (control vía restricción o eliminación), y/o a la forma en que se la controla.

Reglamentación y control son dos funciones distintas del estado. Formalmente, puede existir control sin reglamentación, pero no puede existir reglamentación sin control. La “teoría” de la estrategia reglamentaria puede tener fallas o no, pero el control es el que garantiza que no las tenga en la “práctica”. El control puede corregir o evitar fallas de la estrategia, pero la estrategia no puede corregir ni evitar fallas en el control. La función de control del estado es pues, decisiva y determinante en el análisis del proceso de concentración de un mercado. Los resultados empíricos a obtener de cualquier estrategia de reglamentación, dependen del ejercicio de un control eficaz y efectivo.

De aquí se desprende la importancia que asumen las singularidades históricas, sociales y políticas de las estructuras locales de poder en la explicación de distorsiones en mercados reglamentados, trátese de estrategias diferentes o semejantes. La relación entre poder político y poder económico, local e históricamente construida, es la que en última instancia condiciona y explica los resultados obtenidos por la reglamentación estatal, más allá de las especificidades “teóricas” de la política adoptada.

De lo expuesto resulta que:

- la concentración es consecuencia de una falla en la competencia,
- la competencia puede fallar tanto en mercados libres como reglamentados,
- la concentración tiene efectos negativos (por eso se reglamenta),
- la reglamentación puede causar concentración, si falla en la definición de la competencia,
- la concentración en un mercado reglamentado depende de la forma en que se define la competencia (más que de la cantidad), y del control de su cumplimiento.

Se establece, pues, un análisis circular de causas y efectos que dificulta la comprensión: como la competencia no es perfecta se interviene, pero la intervención hace que la competencia no sea perfecta. O bien, como hay concentración se interviene, pero la intervención causa concentración. **Subyace a estos encadenamientos reflexivos una idea de *proceso*, idea que asocia la comprensión de la concentración de manera indisoluble a la variable temporal.**

Incorporando la variable temporal al análisis, se destaca que **entre competencia, reglamentación y concentración existe una asociación, y que ésta conlleva a su vez un orden temporal de asociación entre los términos, de cuya alteración resultan también alteraciones en los resultados a ser observados por los análisis.** Atender y entender esta situación ayuda a definir políticas, y a mantener coherencia entre objetivos y acciones.

El desarrollo de procesos de concentración empresaria en el transporte metropolitano en contextos de reforma del estado y de nuevos requerimientos sociales y territoriales de movilidad, sugiere la oportunidad de tratar de responder a dos interrogantes: por qué suceden hoy, y en qué medida la política de transporte público reproduce las características distintivas de la fase de acumulación actual hacia la concentración económica y territorial, y hacia la polarización y marginación social. Este tema se retoma en el capítulo 3 mediante la revisión de las experiencias en mercados de autotransporte urbano de pasajeros. El esquema 2.2 sintetiza el razonamiento expuesto.

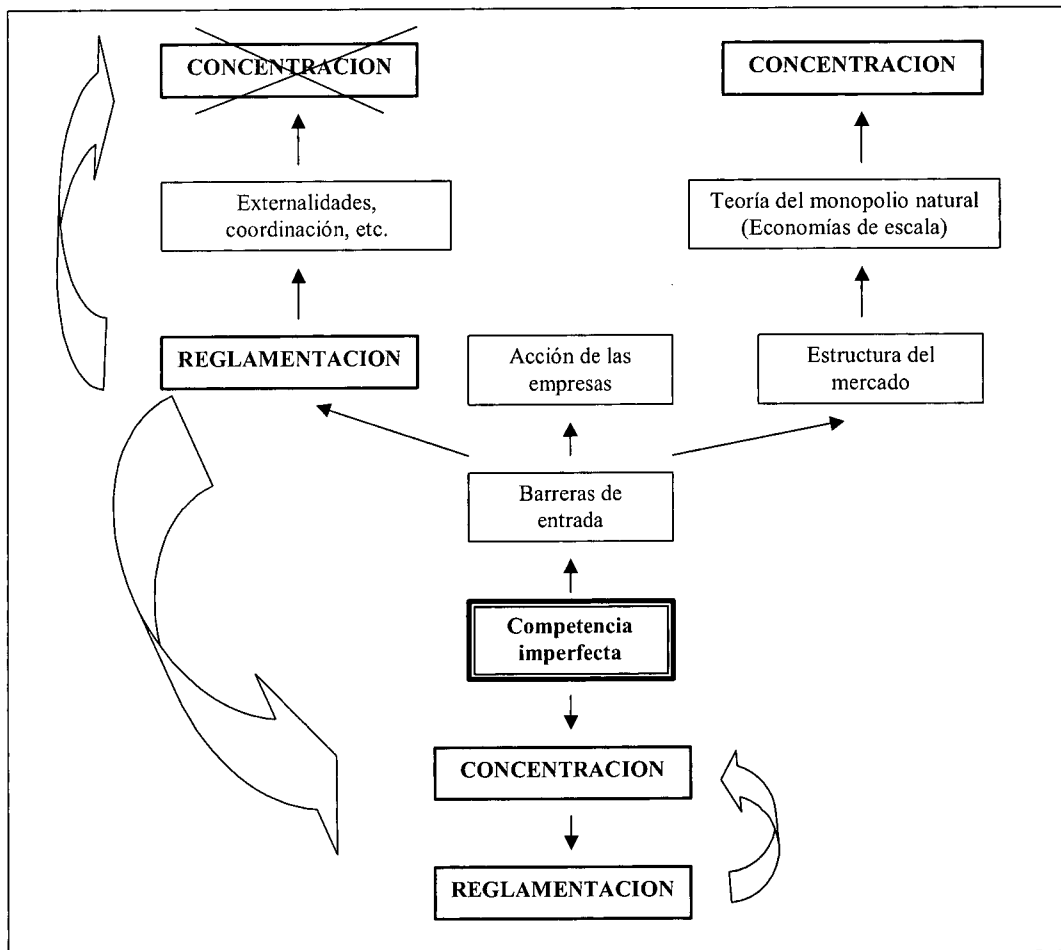


Figura 2.2 Reglamentación y concentración. Esquema conceptual.

5.5 Conclusiones del apartado.

- La asociación entre competencia, reglamentación y concentración manifiesta una secuencia temporal que define a la concentración como un *proceso* asociado al papel del estado en la maduración empresarial. Por ende, se impone la definición de políticas específicas conforme a la *etapa* en la que se halla el proceso en cada *lugar*.
- En mercados reglamentados la concentración empresarial depende de la forma en que la reglamentación define la competencia y el mercado, del ejercicio de un control eficaz y efectivo de su cumplimiento, y de la etapa del proceso de maduración de las empresas.
- Para orientar la concentración, la reglamentación debe definir la competencia y el mercado apuntando a condicionar el poder de presión de los prestadores frente a estados débiles, fomentando el comando de la política reglamentaria por el poder público.

- Para controlar la concentración de manera eficaz y efectiva, es fundamental ampliar el ejercicio del control favoreciendo la representación de los usuarios y de los diferentes niveles jurisdiccionales del estado involucrados en la relación reglamentaria. Para ello es favorable perfeccionar la organización institucional con criterios flexibles, y fomentar la creación de una cultura y conciencia social acerca de los derechos colectivos susceptibles de ser exigidos. En resumen, fortalecer el “derecho”, reforzando lo “colectivo”.

Estos particulares se retoman en el apartado 5 de este capítulo, y luego en el capítulo 3, donde se examina el perfil “teórico” del mercado del autotransporte público y de sus estrategias reglamentarias, y luego se confrontan las experiencias de otros países de Latinoamérica con la de Buenos Aires.

6. El debate jurídico. ¿Cómo regular el neoliberalismo?

6.1 La intervención del estado en la economía desde el derecho administrativo.

El derecho administrativo es la rama de la ciencia del derecho que estudia el régimen jurídico relativo al ejercicio de la función administrativa (Gordillo, 1967). Es el conjunto de normas y principios del derecho público interno (no internacional) que tiene por objeto la organización y el funcionamiento de la Administración Pública, como así la regulación de las relaciones interorgánicas, interadministrativas, y las de las entidades administrativas con los administrados (Marienhoff, 1965).

El derecho administrativo nace acompañando al estado de derecho. La razón de ser del estado de derecho es mejorar la satisfacción de las necesidades del grupo social que lo integra, y en función de ello es que se gesta el derecho público, para colocar al estado, en tanto representante del interés público, en un plano superior al de los intereses particulares de los administrados.

La intervención del estado en la economía tiene pues como finalidad, asegurar el interés público mediante una acción concreta de su parte. Las funciones originarias del estado para la intervención en la economía son el poder de policía y la planificación. El primero es la facultad estatal de imponer restricciones a los derechos individuales con la finalidad de salvaguardar el bienestar general. Es una función de control. La segunda es una actividad consciente del Estado destinada a producir efectos sobre los procesos sociales, explicitando fines y medios para garantizar la previsión y provisión de las necesidades públicas.

Tanto las funciones del estado, como el derecho administrativo y sus instituciones, sufren profundos cambios desde sus orígenes a la actualidad, conforme a la propia evolución institucional del estado y de su concepción político filosófica.

El derecho público es el resultado de la sucesión de dos concepciones de estado: la del estado de policía (encarnado por las monarquías absolutas) por la del estado de derecho (posterior a la

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

Revolución Francesa), y su evolución se corresponde con la propia de dicha noción. *La base política del derecho administrativo, pues, plantea agudamente el conflicto permanente entre libertad y autoridad.*

Siendo que en el estado de policía el individuo no tiene derechos frente al soberano, sino que es objeto de un poder ilimitado, el concepto originario del estado de derecho se ocupa de poner límites a la acción del estado en defensa de los derechos individuales. De ahí el carácter liberal de la concepción clásica del estado de derecho, que se refleja en el espíritu de las constituciones nacionales, como la de Argentina, de 1853.

A partir de entonces, la doctrina del derecho administrativo evoluciona desde el liberalismo hacia el estatismo, reforzando su ruptura con el derecho común y acompañando la consolidación del estado de derecho. De esta manera, el auge creciente del estado durante el siglo XX, tanto en el capitalismo como en el socialismo, tiene su correlato en el derecho administrativo. La disciplina adquiere progresivamente un corte estatista, y pasan a discutirse diferentes concepciones de estado: la liberal clásica del estado de derecho, la del estado totalitario, y la del estado de bienestar (Gordillo, A.:1967).

Se sostiene que la concepción liberal del estado de derecho limita la acción del estado en defensa de los derechos individuales, pero olvida corregir las desigualdades socioeconómicas preexistentes. Sólo se le ponen vallas al Estado, sin fijarle también obligaciones positivas. Los sistemas totalitarios, en cambio, pretenden igualar las condiciones socioeconómicas de los administrados, pero para ello desconocen sus libertades individuales. La concepción del estado de bienestar se plantea como una alternativa de superación de la concepción liberal del estado de derecho y del estado totalitario, que busca sintetizar lo positivo de ambos extremos (libertad y autoridad). El estado de bienestar respeta los derechos individuales, pero reconoce que puede restringirlos para mejorar logros en el bien común.

Para el estado de bienestar la igualdad deja de ser el punto de partida del derecho para convertirse en su fin. Siendo que la idea central del derecho no es la igualdad de las personas sino la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen, la economía se identifica como un campo de acción prioritario del estado de bienestar.

La intervención estatal en la economía pasa de los controles externos a la participación directa. La administración pública se hace más compleja y asume diferentes modalidades. Puede ser centralizada (por el estado central) o descentralizada (por entidades autárquicas, empresas públicas o sociedades mixtas). A su vez estas formas pueden ser ejecutadas por personas jurídicas públicas, estatales o no estatales (Marienhoff, M.:1965). Son públicas todas aquellas personas jurídicas que por tener un fin público, están regidas por el derecho público. Sólo son estatales aquellas cuyo patrimonio pertenece íntegramente al estado. Por lo tanto, todos los entes estatales son públicos, pero no todos los entes públicos son estatales. Las empresas del estado son, pues, una forma de administración pública descentralizada, que puede ser estatal o no.

De esta manera la disciplina adquiere una inclinación preferente por la autoridad, que comienza a ser cuestionada en los años '60. No hay acuerdo en la doctrina sobre si el Estado debe realizar actividades industriales o comerciales. Los que acuerdan sostienen que, siendo el fin del estado satisfacer necesidades públicas, se justifica su participación con fines de interés general,

aunque no sean éstos específicos del estado. Los que no, sostienen que sólo debe intervenir en actividades con fines esenciales y específicos del estado.

En ningún caso esta cuestión se cruza con el fin de lucro de la actividad, puesto que siempre se lo reconoce como exclusivo de la actividad privada. La empresa pública no persigue el lucro, sino su devolución a la comunidad para fines de utilidad general, o para que el precio del bien o servicio permita al público satisfacer una necesidad concreta.

En los últimos años las instituciones del derecho administrativo sufren profundos cambios, entre ellas una de sus fundamentales: el servicio público.

6.2 La intervención del estado en la economía y el servicio público.

Conforme nace el estado de derecho, surgen instituciones asociadas a su cometido, esto es, a la promoción y protección del bienestar público. Entre las distintas formas de la actividad administrativa de intervenir en la economía, el servicio público es una de sus fundamentales.

La noción de servicio público (sp) nace en Francia en el siglo XIX, y sirve de fundamento para la construcción del viejo derecho administrativo. El concepto de sp está íntimamente ligado a la razón de ser del estado: la prosecución del bien común. Dicha relación justifica la competencia de un régimen jurídico especial: el derecho público.

La institución del servicio público encarna la filosofía del derecho francés respecto al papel que el estado desempeña en el funcionamiento de la economía, en distinción con la del derecho anglosajón, encarnada por la noción de la utilidad pública. En el primero se apunta a la construcción de lazos de solidaridad social y se concibe al estado como un protagonista, en el segundo se apunta a la búsqueda del orden social y se concibe al estado como ejecutor de un poder de dominación. Subyace así a la administración de actividades de servicios públicos una idea de prestación social, y a las de utilidad pública una idea de autoridad.

La noción de la utilidad pública se basa en el derecho del estado de controlar las actividades de particulares en función del interés público, mediante el ejercicio del poder. La actividad pertenece al ámbito privado, es responsabilidad de particulares y el estado realiza un control externo. La noción de servicio público, en cambio, refiere a actividades asumidas por la administración pública como de su obligación por implicar una necesidad o un interés público, pudiendo ejecutarlas directamente por sí o delegar su ejecución a privados mediante un contrato. La actividad pertenece al ámbito público, es responsabilidad del estado y su participación es intrínseca a la actividad (Troger, 1995; Baumstark y Bonnafous, 1997; Felder y López, 1997; Aragão y Marar, 1996).

Las concepciones clásicas siguen diferentes criterios para definir el sp. A saber:

- Criterio orgánico o subjetivo: toma en cuenta la persona que prestaba el servicio. Sostiene que sólo es sp toda actividad desarrollada por la Administración Pública en forma directa.
- Criterio material o funcional: toma en cuenta la índole de la necesidad que satisface el servicio. Considera sp toda actividad destinada a satisfacer una necesidad pública.
- Criterio formal: toma en cuenta la existencia de un régimen de derecho público.

Originalmente se considera suficiente el cumplimiento de uno sólo de estos criterios para definir el sp. Posteriormente la doctrina evoluciona hacia una concepción más elaborada, considerando como constitutivos de la noción de sp a los tres elementos (fin, persona y régimen).

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).

Estas pues, son actividades de necesidad o de interés público. Con el fin de protegerlo y garantizarlo es que se sujeta la actividad a un régimen jurídico especial (el derecho público) al que se subordinan los intereses privados.

Las características más específicas del régimen jurídico especial de los sp, tendientes en su mayoría a evitar la suspensión del servicio, son las siguientes:

- prohibición del derecho a huelga,
- ejercicio del poder de policía,
- potestad para expropiar, u otras medidas de restricción al dominio privado,
- concesión del servicio mediante contratos administrativos (esto es, supone un vínculo de subordinación del co contratante respecto a la Administración, con prerrogativas de poder público para obligar la prestación, por ejemplo, respecto a la caducidad y revocación de la concesión, o al impedimento de la suspensión o cancelación de la prestación),
- situación jurídica especial de los bienes afectados a la prestación del servicio (de dominio público, inembargables),
- atribuciones administrativas para fijar la tarifa,
- auxilio de la fuerza pública,
- eventual monopolización, estatización o privatización de los servicios.

En síntesis, la autoridad detenta la facultad de restringir el derecho de huelga, efectuar expropiaciones, fijar la tarifa, modificar unilateralmente el contrato, suspenderlo, controlar al prestatario (Marienhoff,1965; Gordillo,1980, 1967; Dromi,1977).

La sujeción de los prestadores a un régimen jurídico especial, tiene como contrapartida la garantía del equilibrio económico del contrato y la asignación de privilegios en la posición en el mercado. Estos privilegios refieren a la operación en situaciones de monopolio o de exclusividad. La primera resulta de la circunscripción del ejercicio de la actividad a una sola persona (pública o privada). La segunda no suprime la concurrencia, pero garantiza la inhibición del ingreso de nuevos prestadores a una actividad ya concesionada. Ambas situaciones conllevan el privilegio de detentar un mercado cautivo. El autotransporte público constituye un caso del segundo tipo.

Conforme a criterios políticos, jurídicos, económicos, sociológicos, etc., se elaboran diversas clasificaciones de los sp, entre las cuales se pueden referir las siguientes:

- servicios *uti universi* o *uti singuli*: según tengan como destinatarios a la comunidad en general (defensa, policía), o a usuarios determinados (transporte público, teléfono, gas),
- servicios formales o virtuales: según contengan norma declarativa o no de sp,
- servicios obligatorios o facultativos: según el grado de exigibilidad, de imperiosidad o necesidad de su prestación, ésta resulta en una “obligación” del Estado o en una “facultad” del Estado,
- servicios esenciales o no esenciales: según se vinculen con la subsistencia física del individuo o con la de la vida comunitaria.

El transporte público de personas es en Argentina un sp *uti singuli* formal, esencial y obligatorio, lo cual manifiesta la trascendencia social atribuida a la actividad por la doctrina jurídica nacional. Se retoma este aspecto en el capítulo 3.

En cuanto a la retribución de los sp se contemplan diferentes alternativas: la gratuidad (el usuario no abona específica y concretamente nada por la prestación, sino indirectamente a través de los impuestos), la onerosidad (el usuario abona una suma de dinero por la prestación, que cubre o contribuye a cubrir su costo), la lucratividad (el usuario abona una suma que cubre el costo de la prestación más un porcentaje en concepto de retribución al prestador). En el caso de la concesión de sp, por lo tanto, no es presumible su gratuidad, pero tampoco necesariamente su lucratividad. El estado por principio, no presta el sp para lucrar, sino para satisfacer una necesidad o un interés general, por lo que, contrariamente a lo que ocurre en una empresa privada, puede que la empresa pública funcione a pérdida.

El interés público en juego explica y justifica la intervención estatal en la fijación de precios. Los sp pues, no tienen precio sino tarifa, esto es, un precio fijado por el estado. Se pretende evitar que el público se vea obligado a prescindir del servicio, como resultado de la opresión económica de los concesionarios. Por ello mismo, se contempla que las tarifas del sp deben ser justas y razonables, conforme al criterio de proporcionalidad.

Al igual que el derecho administrativo, la concepción del sp público reconoce también una periodización. Lo que en la actualidad se concibe como sp, en el siglo XIX son actividades a cargo de los administrados que el estado liberal se limita a controlar en ejercicio del poder de policía. Posteriormente, en tanto crece la participación del estado tanto en la esfera política y social como económica, se acentúan también las características “estatistas” de la noción del sp. No sólo se reglamenta su prestación, sino que los más importantes pasan a ser gestionados y ejecutados directamente por el estado.

En los comienzos del siglo XX se asigna al “servicio público” una importancia superlativa. Se llega incluso a sostener que el estado es una cooperación de sp organizados y controlados por los gobernantes, y que el derecho administrativo es el conjunto de reglas relativas a los sp²².

²² En la doctrina nacional se citan como autores de estas ideas a juristas clásicos a nivel internacional, como León Duguit, exponente de la filosofía del derecho francés.

En los años '60 la noción de sp comienza a cuestionarse, llegando incluso algunos juristas a poner en duda la necesidad de la institución (en el contexto de un derecho marcadamente "autoritario"). No obstante, tanto a nivel nacional como internacional, la doctrina se inclina por la revisión conceptual, reinterpretándose el sentido y el alcance de varios de los elementos utilizados para definir el sp.

La revisión involucra el sentido y el alcance de varios de los aspectos considerados para definir el sp. Respecto a la persona que presta el servicio se acuerda que debe ser satisfecho por la Administración Pública, pero que ésta puede hacerlo directamente por sí, o indirectamente por intermedio de concesionarios. Algunas posiciones incluso consideran que el sp puede ser prestado no sólo por la Administración Pública (directa o indirectamente), sino también por particulares. A estos últimos se los denomina servicios públicos "impropios", y hacen referencia a actividades de particulares que se prestan sujetas a reglamentaciones por satisfacer necesidades de carácter general (por ej., los taxis, las farmacias, la venta de alimentos de primera necesidad). No hay acuerdo respecto a esta clasificación. Se considera que en verdad obtienen *el nombre* de sp, pero no *la calidad*²³.

La institución del sp público en Argentina reconoce la periodización antedicha. La Constitución de 1853 encarna la primer fase de privatización, sentando las bases para la construcción de los principales servicios públicos, y utilizando la concesión como instrumento jurídico central (artículo 67 inciso 16), tal como sucede en el caso de los ferrocarriles de superficie y subterráneos, al que se hace referencia en el capítulo 5.

La reforma de 1949 encarna en cambio la fase de publicación o nacionalización. El artículo 40 unifica la prestación y la titularidad de los sp, y sienta las bases para la sanción de las leyes de las empresas del estado, como la N°13653 de 1949 aplicable a Ferrocarriles Argentinos. Finalmente, la reforma de 1994 encarna la fase reciente de privatización, inaugurada por la Ley 23696 de Reforma del Estado de 1989, y la concesión, la licencia y el permiso se colocan como instrumentos jurídicos centrales (se retoma esto en el capítulo 5). Según Salomoni (1997), la concepción del sp en Argentina reconoce así tres periodos: uno de 1853 a 1945, otro de 1945 a 1989, y un último de 1989 en adelante (Salomoni, 1997).

6.3 El servicio público en el neoliberalismo.

La reestructuración del capitalismo modifica la intervención del estado en la economía y esto altera su estructura jurídico-institucional. La nueva relación entre economía y estado reformula el propio concepto de servicio público.

La reforma jurídica reciente apunta a la liberalización de su régimen jurídico, tendiendo a propiciar la participación de prestadores privados. Así, la cuestión de la publicación o

²³ Sobre este particular el trabajo considera que el transporte de masas o la provisión de agua potable no puede concebirse en términos de igualdad al servicio de taxis o la venta de pan. Ello por dos motivos fundamentales:

- 1) la necesidad que satisfacen los primeros puede ser sustituida o satisfecha por otros medios;
- 2) su prestación no requiere una distribución coordinada, conforme una red.

privatización de los sp, toma cuerpo en el contexto de la reformulación de la intervención del estado en la economía en su conjunto, promovida por la reestructuración capitalista.

En general hay acuerdo sobre la necesidad de la prestación directa en el caso de los sp propios de uso obligatorio (defensa, policía), pero es respecto a los sp propios de uso facultativo (transporte, teléfono, luz, gas) que surge la alternativa de la prestación directa o indirecta (Gordillo, 1980, 1996; Dromi, 1977, 1992; Troger, 1995; Charles y otros, 1997).

Entre los argumentos esgrimidos en favor de la “estatización” de estos sp figuran los siguientes (Muñoz, 1997; Cassagne, 1997; Grecco, 1997, Gordillo, 1997; Dromi, 1992; Gordillo, 1996, entre otros):

- la sustitución del estado por particulares apareja el otorgamiento de un conjunto de privilegios y monopolios que actúan de hecho en detrimento de los intereses públicos,
- el estado no reparte dividendos y presta más económicamente los servicios,
- en función de aumentar los rendimientos, las empresas tratan de incrementar la demanda y minimizar la oferta,
- las características del contrato vigente dificultan la adecuación a los cambios constantes de la demanda durante plazos de concesión relativamente largos,
- en las etapas atinentes a la concesión (sea en el plano administrativo o en el legislativo), se observan deficiencias de orden ético,
- las empresas emplean subterfugios para burlar los compromisos del contrato y dificultar su control,
- suelen producirse conflictos entre la Administración y el concesionario durante la concesión.
- el estado cuenta con técnicos capaces,
- la actuación del estado aleja los peligros de la suspensión del servicio,

En apoyo de su “privatización” se argumenta lo siguiente:

- la prestación de sp por el estado acrecienta la burocracia,
- es más fácil hacer valer la responsabilidad individual del concesionario por un servicio mal prestado, que hacer efectiva la responsabilidad estatal,
- la actuación del estado no garantiza la continuidad del servicio,
- se presume incapacidad técnica del Estado,
- el estado dispone de los medios jurídicos adecuados para evitar las distorsiones señaladas y proteger el interés público.

Desde un punto de vista teórico ambos sistemas de prestación son buenos. La eficacia y eficiencia de la prestación del servicio depende del sentido de responsabilidad con que la autoridad pública asume sus deberes y de su autonomía de decisión, sea como prestador directo o como garante de esa prestación (Muñoz, 1997).

En cuanto al fin del servicio, se redefine la índole de la necesidad a satisfacer con el sp. Se puntualiza que para que halla sp basta con que exista una necesidad o interés general. Con ello se pretende impugnar la asociación del interés público al colectivo, como representación del interés de un conjunto de habitantes tomados en masa. Por interés general se entiende la suma de una mayoría de intereses individuales coincidentes. Es más, no se restringe la noción a la

satisfacción de una “necesidad” de interés general, puede que se trate también de un “interés” general²⁴.

Autores de la doctrina nacional disienten con el concepto tradicional de interés público, concebido como un ente abstracto, “como una estela de bienestar que se esparce insensiblemente entre el pueblo, como una noción mágica que implica todo lo bueno y lo mejor y a la cual deben doblarse las pretensiones jurídicas de los particulares” (Gordillo,1967:238).

Gordillo (1967) sostiene que el interés público que debe proteger y promover un sp, se compone de un conjunto de valores que no deben confundirse o anteponerse. El interés público no debe identificarse con el de la Administración Pública, ni tampoco con la mera conveniencia material. El interés público es que el servicio sea prestado por quien demuestre mayor aptitud para su desempeño, y no por quien pueda favorecer a la Administración²⁵.

El interés público no es sólo conveniencia material. El valor justicia debe anteponerse a ésta. Si lo que *conviene* a la comunidad es *injusto*, no es un auténtico interés público. Gordillo (1967) concluye... “un “interés público-conveniencia” que para beneficiar materialmente a la comunidad destruye el legítimo derecho de un individuo, es contrario al “interés público-justicia”, y es por tanto un *falso interés público*” (Gordillo,1967:241)²⁶.

En cuanto al *régimen jurídico* del sp, hay acuerdo sobre la necesidad de un poder de policía más intenso sobre el sp que el poder de policía general ejercido sobre las actividades de los particulares. Pero se considera que no es necesario recurrir a un régimen especial de derecho público, sino simplemente a sus principios generales (Marienhoff, 1965; Gordillo, 1966, 1967, 1980, Dromi, 1977, 1992).

Apuntando a la supremacía del interés público sobre el privado se elaboran una serie de reglas tendientes a dar prerrogativas de derecho público al que presta el servicio, con el fin de permitir la mejor satisfacción del interés público en cuestión. Hacia los años '60, en el contexto de la monopolización estatal de la prestación de los sp, la doctrina comienza a criticar este régimen jurídico por considerar que asume un carácter autoritario y estatista, transformándose en un régimen exorbitante al propio derecho público. Este, por un lado, inhibe la posibilidad de que sean prestados por concesionarios, y por el otro, obliga a los usuarios a resignarse a recibir un mal servicio.

El primer punto refiere a las características del contrato administrativo clásico. Este supone una relación de subordinación del cocontratante a la Administración y, partiendo de la noción de desigualdad jurídica de las partes, aplica el privilegio de la decisión unilateral ejecutoria de la Administración, la mutabilidad del contrato, la aplicación de sanciones no previstas en él, la negación del derecho a exceptuarse por incumplimiento aún por causas de la Administración

²⁴ En Francia, por ejemplo, se consideran servicios públicos a los teatros nacionales, por incumbir una actividad de interés general en función de su aporte a la cultura nacional.

²⁵ El autor refiere como ejemplo de la confusión del interés público con el del de la Administración, la entrega en concesión de un servicio público a cambio de capital financiero barato.

²⁶ Las comillas y la cursiva son del autor.

(*exceptio non adimpleti contractus*), la imposibilidad de reconocer mayores costos a posteriori de la licitación (teoría de la imprevisión).

La revisión de la concepción clásica del contrato administrativo hacia fines del decenio de 1960, coherente con la ampliación del criterio en cuanto a la persona prestadora del servicio (el estado por sí o por medio de terceros), apunta a morigerar la subordinación del contratista a la Administración, en un contexto histórico caracterizado por un estatismo exacerbado. Se sostiene que la relación del contrato administrativo no debe ser de subordinación sino de colaboración y, por lo tanto, que éstos son esencialmente de buena fe, que pueden admitirse soluciones de equidad, que la mutabilidad del contrato debe estar legalmente limitada (al igual que la facultad administrativa de imponer sanciones), y que la *exceptio non adimpleti contractus* puede ser parcialmente aplicada, lo mismo que la teoría de la imprevisión (Marienhoff, 1965; Gordillo, 1967, 1980, Dromi, 1977).

Pero el énfasis de la revisión reglamentaria es puesto en la necesidad de proteger al interés público del autoritarismo del estado, por terminar contrariando la propia naturaleza de la actividad. Se considera que las prerrogativas del régimen, en lugar de proteger al usuario del servicio, protegen al ente que lo presta. Así, un régimen jurídico concebido para contemplar el interés público, deviene en uno que lo contraría.

Esto resulta de la inexistencia de medios jurídicos que permitan al ciudadano actuar en defensa del *interés público*, obligando al ente que presta el servicio (sea público o privado) a que lo haga como corresponde. Sólo se lo habilita a denunciar la lesión de su derecho individual, es decir, de un *interés individual*. Se considera que esta falencia deja al usuario del sp en un estado de indefensión y que, por lo tanto, no puede concebirse la existencia de un derecho desprovisto de los medios para hacerlo efectivo (Marienhoff, 1965; Gordillo, 1967).

Por último, la crisis doctrinaria de los años '60 también involucra a la propia existencia de la noción de sp. En un contexto dominado por una rigurosa vigencia del intervencionismo estatal, se cuestiona la necesidad de la noción, por considerársela subsumida en la propia definición del estado. Se sostiene que no hace sp la declaración subjetiva de la autoridad ni el régimen jurídico que se le aplica, sino las propias características de la actividad (Gordillo, 1980).

En el marco de la crisis de la noción del sp en la doctrina francesa, según la cual se redefinen sus elementos constitutivos (persona, fin y régimen), algunos juristas sostienen que, conforme a la evolución del derecho administrativo y del Estado, la propia noción de sp pierde sentido, y proponen su supresión.

Argumentan una pérdida de límites concretos de la noción. Consideran que la definición del sp conforme a su fin, no sirve por ser un elemento contingente, subjetivo, incapaz de constituir una característica teórica estable. No hay actividades que sean sp por su propia naturaleza, independientemente de un acto expreso de reconocimiento por parte del estado. Es la subjetividad del legislador la que aprecia cuando una necesidad de la sociedad debe ser atendida por el procedimiento del sp.

Tampoco el régimen jurídico aplicado a la actividad resulta un criterio aceptable, por cuanto no toda actividad realizada directa o indirectamente por la Administración con el fin de satisfacer una necesidad pública se rige por el derecho público (por ejemplo, una sociedad anónima con

participación estatal), y contrariamente, hay actividades que no son realizadas ni directa ni indirectamente por el Estado y que no tienen fin de interés público, y sin embargo sí se rigen por el derecho público (por ejemplo, las sociedades holding). Por consiguiente la determinación de aplicar un régimen de derecho público a una actividad, estatal o no, no lo puede estipular la doctrina sino el orden jurídico en la medida que la someta al derecho público. Esto es, una actividad no se rige por el derecho público porque *es* sp, sino que convencionalmente se la llama sp por estar regida por el derecho público. El régimen jurídico justifica una denominación, no es la denominación la que determina el derecho. Por lo tanto, la aceptación de que ciertas actividades deben ser asumidas por el estado da origen al derecho público y a la institución del sp, la cual se sostiene históricamente; pero en el contexto del estado benefactor pierde importancia y su significado se diluye.

La repercusión de estas consideraciones es restringida. La línea seguida mayoritariamente por la doctrina y por la jurisprudencia es la del “*aggiornamento*” de la noción de sp en el sentido descripto precedentemente, pero no por su supresión.

6.4 Conclusiones del apartado.

Conforme a la revisión anterior, se observa que el concepto de sp surge asociado a un modelo de estado que promueve el progreso social, y constituye una herramienta de actuación concreta en la redistribución del ingreso. Hacia los años '60, la doctrina comienza a cuestionar algunos aspectos de su régimen jurídico, buscando hacer más flexible la institución en el marco de una rígida intervención estatal. Finalmente la institución se flexibiliza, pero en el marco de una concepción político-filosófica del estado diferente, donde el estado pluriclasista, conciliador de conflictos sociales, es reemplazado por el neoliberal, que retoma la concepción del estado decimonónico de clase única, identificado con los intereses dominantes.

El espíritu del nuevo derecho trasunta un cambio que evidencia un giro en el eje central del estado: éste ya no es que el estado proteja y promueva el interés general, sino proteger y promover el interés particular, a pesar del estado. Se continúan admitiendo las necesidades del “público”, pero lo que se redefine es el propio concepto de “lo público” y “lo privado”. La cuestión radica entonces, en las necesidades de qué público se garantizan y satisfacen, y con qué actitud el estado las asume, esto es, si como una obligación o como una facultad.

El énfasis puesto en el resguardo de los derechos individuales contrasta con el tibio esbozo de las nuevas formas de protección de los derechos colectivos. Se remueven profundamente las concepciones de herramientas claves del derecho administrativo, como es el contrato público, mientras que otras se incorporan como atributos supletorios de la ideología que anima el espíritu de la reforma, como las asociaciones de usuarios.

De este modo, la categoría de sp, que se pretende flexibilizar en defensa de un estatismo riguroso, corre el riesgo de ser succionada por el resurgido estado liberal, deviniendo en un continente formal cuyo contenido resulte de dudosa viabilidad en función de la capacidad del estado de constituir un ámbito de representación del interés público. Así, la noción puede transformarse en una “utopía legal” funcional al refuerzo de la ilusión que promueve la ideología neoliberal: todos los ciudadanos *son* iguales y sus *derechos* están *amparados* por el *estado*,

esto es, se parte de una situación de *equilibrio*, de *homogeneidad* (y por consiguiente, de *perfección*), y ésta será *conservada*.

Lo expuesto remite a que, más allá de la declaración y vigencia formal del sp como institución jurídica, el incumplimiento parcial o total de algunos de sus presupuestos esenciales, redundará en una distorsión o supresión de la noción de sp, y ello está directamente relacionado con la capacidad del Estado de asumir sus obligaciones y de hacerlas respetar a terceros involucrados (prestatarios).

Tres elementos, entonces, son constitutivos de la noción de servicio público: el fin del servicio público (interés público), la persona que lo atiende (Administración Pública, directa o indirectamente), y el régimen que lo reglamenta (derecho público). **Lo que realmente distingue a la concepción de servicio público de las actividades de utilidad pública, pues, es la función de planeamiento de las autoridades**, quienes deben prever y proveer las necesidades públicas a cuya satisfacción están obligados conforme a los principios de generalidad, continuidad, igualdad, y regularidad, independientemente de la lógica del mercado (Marienhoff, 1965).

Se recuerda que subyace a ambas posiciones una idea central común: la necesidad de intervención del estado en la economía. Lo que las diferencia, es el modo en que se interviene, pero lo que las iguala es la necesidad de intervención del estado cuando el ejercicio de la economía roza el "interés público". Se retoma este punto en el capítulo 3 al revisar las experiencias de reforma del autotransporte público.

La presunción de neutralidad con que se cualifica al estado desde el sistema jurídico, como representante y garante del interés público, excluye la trascendencia de los condicionamientos que resultan de la génesis y evolución de las estructuras de poder. Y es sobre este punto que consideramos radica la vulnerabilidad de las privatizaciones de los sp, en especial en estados débiles como el de Argentina. Más allá de que los instrumentos legales para evitar distorsiones y garantizar el interés público existan o no, esto apunta a la probabilidad de que se hagan efectivos.

El debilitamiento de la concepción del sp tiene, finalmente, un impacto diferencial según las especificidades socioeconómicas y políticas de las distintas realidades nacionales. En aquellas donde la provisión universal y homogénea de servicios básicos es algo aún pendiente, y donde la contención estatal de los costos sociales del ajuste económico es endeble, la dilución del concepto de sp como igualador de derechos entre ricos y pobres, y de la consecuente responsabilidad pública, tiene un impacto especialmente perjudicial. Esto justifica la permanencia de la institución aunque sea en lo formal, pues su supresión ahondaría la indefensión y el desamparo actual de crecientes sectores de la ciudadanía.

7. El debate político. De la crisis económica a la crisis política de la reglamentación: ¿saldo a favor o en contra de la concentración?

7.1 Poder económico y poder político en la reglamentación pos reforma.

En función de lo visto al revisar las experiencias de reforma y los debates surgidos en torno a sus resultados, cabe preguntarse si es por casualidad o por causalidad que es acompañada por políticas de corte liberal, centradas en los principios de competencia y de eficiencia económica.

En su reflexión sobre el **rol del liberalismo en el desarrollo capitalista**, Gérard de Bérnis (1996) sostiene que el liberalismo se desarrolla durante períodos de inestabilidad estructural. Los de estabilidad están más marcados por la preocupación de reducir incertidumbres y otorgar un funcionamiento eficaz a la economía (Bernis, 1996).

El autor compara el liberalismo de fines del siglo XIX, con el del período entre las dos guerras mundiales de principios de siglo, y con el de fines del siglo XX. Asocia estas crisis del capitalismo con fuertes transformaciones tecnológicas. Sostiene que estas nuevas técnicas requieren abolir las rigideces de los saberes aprendidos por los modos anteriores de organización del trabajo, e inducen un recambio de grupos sociales dominantes. La libre competencia resulta así un instrumento adecuado para permitir el desarrollo de una “guerra económica”, que favorece la adaptación de los grupos más dinámicos a las nuevas reglas (esto es, los más poderosos, los más apoyados por los bancos, etc.).

Cuando se consolida un nuevo grupo dominante se reestablecen las reglas y los procedimientos sociales de regulación. Se instala un nuevo orden, cuando los actores sociales ya no tienen más necesidad del liberalismo (Ulanovsky Saks, 1996).

A esta transformación, entonces, es a la que sirve el liberalismo. Permite que los agente económicos puedan actuar con libertad, eliminando rigideces (reglamentarias o de grupos de presión, como los sindicatos, por ejemplo). De este modo, el rechazo al intervencionismo estatal es un rasgo común al liberalismo de todas las épocas, porque implica mantener antiguas reglas que corresponden a los intereses de grupos de poder cuestionados o superados.

Se explica así porque los grandes grupos económicos (o el actor del capital dominante en cada período) se sienten los interlocutores naturales del estado para debatir las reglas apropiadas para asegurar la coherencia económica nacional, incluyendo los salarios, los precios, etc. (Ulanovsky Saks, 1996).

También Sunkel (1993) sostiene que períodos de crecimiento y desarrollo económico rápido parecen asociarse a estructuras nacionales e internacionales de poder estables y a sus correspondientes ideologías dominantes, en un clima de confianza y optimismo para los negocios. Ambos autores coinciden, entonces, en que hay etapas de estabilidad y de inestabilidad estructural en el capitalismo, asociables a una actitud diferencial de los agentes económicos.

Esto da lugar a repensar el rol del estado keynesiano como factor de superación de la crisis de principios del siglo pasado, si es el de transformar o consolidar lo transformado, siendo la confianza y el optimismo reinante para los negocios durante ese período, el elemento perdido y que se pretende recuperar como medio indispensable para la superación de la crisis actual.

Desde la óptica de Bernis (1996), el surgimiento del Estado fordista es interpretado como un modo de asegurar modificaciones estructurales ya producidas durante el liberalismo del período entre guerras, más que como la vía de salida de la crisis. El papel que en realidad cumple el estado en ese momento es “reducir incertidumbres”, es decir, morigerar los efectos desestabilizadores de la crisis, tanto para los agentes económicos como para el conjunto de la sociedad, permitiéndole la consolidación de un nuevo modo de acumulación.

Ante los riesgos a los que se ve confrontada la sociedad como resultado de la crisis actual (desempleo, marginalidad, violencia) también es necesario organizar “reductores de incertidumbre”. El estado de la posguerra (keynesiano) asume esta función pero, ¿puede hacerlo el estado pos reforma en la actualidad?. ¿Tiene el poder para organizar los “reductores de incertidumbre” o los procedimientos sociales de un nuevo modo de regulación del capitalismo?. ¿Cómo será la salida de este liberalismo?. El interrogante está abierto y plantea diversas alternativas: ¿será por presión de los grupos sociales más débiles, sobre los cuales recaen los costos de la crisis; por restauración de un consenso social ampliado; o por la de uno restringido a los grupos dominantes que asegure la protección del poder conseguido?.

Bernis (1996) no alcanza a distinguir la articulación de un nuevo consenso para la estabilización de la economía mundial dado que, por un lado, la práctica económica ya no se circunscribe al espacio nacional, por el otro, se define una tríada (Alemania, Japón, EEUU) en la que ninguna parte adquiere autoridad sobre las otras, pero no se define una base de intereses comunes lo suficientemente amplia. El debate sobre la hegemonía de los Estados Unidos de Norteamérica es intenso en la actualidad, y los acontecimientos internacionales posteriores a 2001 lo acrecientan (Sassen, 1996; Borón, 2002; Touraine, 2000; Chomsky, 2002, Hardt y Negri, 2002).

Buscar una respuesta prospectiva de consolidación de un nuevo modo de regulación social del capitalismo, requiere ampliar la dimensión del análisis, incorporando elementos ideológicos, sociológicos, culturales, que superen la perspectiva materialista convencional de lo político-económico, y permitan captar una dimensión más amplia y profunda de transformación también desde lo sociocultural.

Martins (1997) sostiene que el estado interventor también tiene un significado para el capitalismo desde lo ideológico, como respuesta a las críticas recibidas frente a la comparación con el ascendente discurso del estado socialista a nivel mundial: atender la cuestión social. Así, el estado benefactor representa en el imaginario colectivo un contenedor de conflictos y un reductor de incertidumbre. Con el resurgimiento del estado neoliberal esto se pierde, y surge la necesidad de crear un nuevo imaginario. Según Martins (1997) esta función la cumple hoy el concepto de autosustentabilidad, como estrategia del capitalismo para asegurar el orden social. En este caso se crea un imaginario colectivo no político, que permite la reproducción social del sistema a través de un concepto que a la vez que remite a la escala global, está estrechamente asociado a la esfera de decisión individual. El nuevo bien común a ser mantenido por el estado es la “calidad de vida” y esto remite a una nueva forma de “participación”:

...”como en el mercado globalizado no se consigue vislumbrar un mismo lugar bajo el sol para todos (ya que tiende a haber un aumento de la segregación socioespacial), cuando el *establishment* dice al individuo que pretende preservar el medio ambiente como estrategia para una vida de calidad para todos, lo que está pretendiendo hacer es ampliar las posibilidades de producir y acumular en la esfera mismo de la reproducción social.”,, (Martins, 1997:1038)²⁷.

Lo antedicho encuadra con las propuestas superadoras de la crisis basadas en una *nueva* participación *comunitaria*. En tanto se diluye la capacidad de los partidos políticos para aglutinar y representar colectivos, puede que también sea necesario adoptar nuevas herramientas de representación de colectivos, ahora civiles, empleando los instrumentos jurídicos que el mismo sistema económico habilita para su reproducción social actual: la democracia. La democracia es un requerimiento actual del sistema para asegurar la libertad (de cambio, de expansión, de concentración, etc.), libertad que permite superar restricciones sociopolíticas e ideológicas a la expansión económica.

Puede que los conflictos generados por la reestructuración de la economía encuentren una vía de resolución en el uso de las herramientas jurídicas que habilita el mismo ejercicio democrático, creando nuevas formas de asociaciones y representación de colectivos civiles, que permitan restaurar la democracia, re-equilibrando la relación entre poder político y poder económico, y asegurando la reproducción del sistema capitalista, que refuerza su condición de orden social y no solamente económico. Estas herramientas no tienen connotaciones valorativas en sí mismas, no son ni buenas ni malas *per se*, simplemente son instrumentos que pueden ser utilizados como canales para encauzar procesos sociales.

Lo expuesto a lo largo del capítulo aporta dos encadenamientos reflexivos de interés. Uno, entre liberalismo, caos, crisis y desequilibrio. Otro, entre regulación, orden, crecimiento y equilibrio. Ambos muestran el avance diferencial de la producción científica respecto a la fase actual del capitalismo, más exhaustivo en cuanto a las causas de la reestructuración material de la economía, pero aún insuficiente en cuanto a la dimensión de las transformaciones desde la perspectiva de la reproducción social del sistema. Apuntando sobre todo a una reflexión prospectiva de la crisis, superar la perspectiva material del análisis, puede contribuir a pensar las nuevas formas de regulación que acompañan la reproducción del régimen de acumulación actual.

Por último, respecto a la idea de regulación desde el liberalismo el autor también sostiene que ...“el liberalismo se define menos por su contenido que por la naturaleza de la autoridad que regula: toda autoridad privada es liberal, toda autoridad pública es dirigista”...²⁸ (Bernis,1996:8). Esto se expresa claramente en el espíritu de la reforma jurídica del estado que acompaña la reforma económica, tal como se vio precedentemente.

Lo que si se observa, entonces, son diferentes maneras de recualificación del estado conforme al tipo de articulación establecida con los actores sociales y económicos, a lo cual remiten las diferencias observadas entre las experiencias de diversos países.

²⁷ Traducido del portugués.

²⁸ Esta idea domina también claramente el discurso oficialista legitimador de la reforma en Argentina.

Cabe puntualizar que el estado neoliberal no reemplaza al interventor, no lo sustituye, sino que lo renueva, pero existe plenamente. Al respecto Gérard de Bernis (1996) sostiene que el orden neoliberal no ha hecho desaparecer al estado sino que le ha asignado otros objetivos. Como ejemplo de ello señala la cantidad incalculable y detallada de reglamentos generada a partir de la desregulación de la economía. La intervención estatal directa es sustituida por una masa de reglamentos que sólo conoce un número muy pequeño de agentes (funcionarios públicos y empresarios), hecho del cual hablan claramente los contratos de concesión de servicios, instrumentos centrales del estado regulador.

Se coloca nuevamente el interrogante, ¿puede *este* estado ser capaz de representar el interés público (esto es, el de la mayoría), articulando funciones de orientación y de control; o sólo intereses particulares creados y consolidados como dominantes al amparo de su propio accionar?

Se avanza sobre esta reflexión seguidamente.

7.2 Hacia un nuevo ciclo reglamentario.

La reestructuración capitalista reciente resuelve tensiones, y genera nuevas. Las tensiones generadas por la comprometen su sustentabilidad. Una básica surge de su inspiración en una lógica económica sustentada en un objetivo individual (la maximización del lucro), mientras que la lógica de los servicios públicos tiene un objetivo colectivo (la producción social). Difícilmente una empresa incluya por propia iniciativa los gastos de reglamentación y control del servicio público en su cálculo de costos. Claro que para esto están los mecanismos reglamentarios. Pero la cuestión central está en las capacidades y el poder del estado y los ciudadanos para desempeñar el rol que les cabe en la compensación de los desequilibrios de la nueva relación reglamentaria establecida por el estado pos reforma o regulador.

7.2.1. El (des)equilibrio reglamentario.

Así como es preciso considerar que la reciente reestructuración del capitalismo altera la estructura de la economía, surgiendo una nueva y más concentrada, también es preciso considerar que altera la estructura del estado, surgiendo una nueva. Se necesita pues, una reglamentación que considere una situación de “competencia insuficiente” en el mercado, y también una de “competencia insuficiente” en el estado, de una competencia político institucional en sentido amplio, fundamentalmente en términos de poder y de capacidad.

El planteo que se coloca es cómo lograr que las políticas reglamentarias funcionen en esta situación, consiguiendo, por ejemplo, que la licitación de una concesión o permiso sea auténticamente competitiva, o que la reglamentación no caiga en una debilidad permisiva del estado.

La concentración económica de las empresas apareja un poder de negociación más concentrado, por ende, sólo es posible que la la reglamentación funcione si el estado y los usuarios pueden compensar un equilibrio de poderes en la relación reglamentaria.

Como se vio en apartados anteriores, la nueva relación reglamentaria entre estado, empresa y usuario planteada por la reforma es concebida por las distintas escuelas de la episteme dominante en economía de la reglamentación (tanto la economía pública convencional como la nueva economía pública, la economía industrial o la institucional de la reglamentación) con base en una subyacente situación teórica de equilibrio.

La realidad pos reforma muestra en cambio que la nueva relación reglamentaria está en desequilibrio. Los actores de la relación reglamentaria (estado, empresa y usuarios) no se construyen de manera sincrónica, ni están en equilibrio de poderes.

El cambio en la reglamentación en cuanto conjunto de normas que institucionalizan la relación entre lo público y lo privado, es una dimensión del cambio que apareja la reforma de la economía de las últimas décadas, que se desenvuelve en tiempos breves, y que se concreta en los contratos de concesión, licencias y permisos de explotación vigentes. Pero estos cambios aparejan otros, de naturaleza y dinámica diferente, que aún están en ejecución y que no se acompañan necesariamente de manera sincrónica. El cambio en las formas jurídicas y en lo supra institucional, no genera contenidos ni capacidades institucionales, ni el poder que emana de ellas y las sustenta. Los cambios político institucionales involucran cuestiones socioculturales y sus tiempos de gestión son más lentos.

La construcción de los usuarios como actores de la nueva relación reglamentaria amparada en la creación de instrumentos jurídicos por parte de la reforma (la defensa de derechos colectivos, por ejemplo), ilustra apropiadamente esta idea de diferentes etapas de maduración en los procesos de construcción de los actores de la reglamentación. También la creación de las nuevas instituciones del estado regulador, como los entes de control.

En una reglamentación de actores éstos se construyen, y los cambios en la relación reglamentaria apareja el nacimiento a una "nueva vida" para unos, y una "historia de vida" para otros. Unos consolidan las capacidades adquiridas, otros tienen que adquirir capacidades nuevas. A su vez, la relación reglamentaria entre los actores tiene una historia. Hay relaciones más fuertes, sólidas, en unos sentidos que en otros (ver Figura 2.3).

Asimismo, la distribución del poder en la relación de reglamentación está vinculada a las diversas combinaciones de recursos (tanto materiales, de información, de coerción e ideológicos) que respaldan las decisiones que adoptan los actores y que se ponen en juego en su relación con los otros. La reestructuración reciente del capitalismo cambia las relaciones de poder entre los actores de la reglamentación. Le quita al estado roles y funciones (como productor, por ejemplo), capacidad de financiamiento, y por ende, poder, y le suma a las empresas roles y funciones, capacidad de financiamiento, y por ende, poder.

La nueva reglamentación supone, pues, una relación entre actores en desigualdad de condiciones y desequilibrio de poderes.

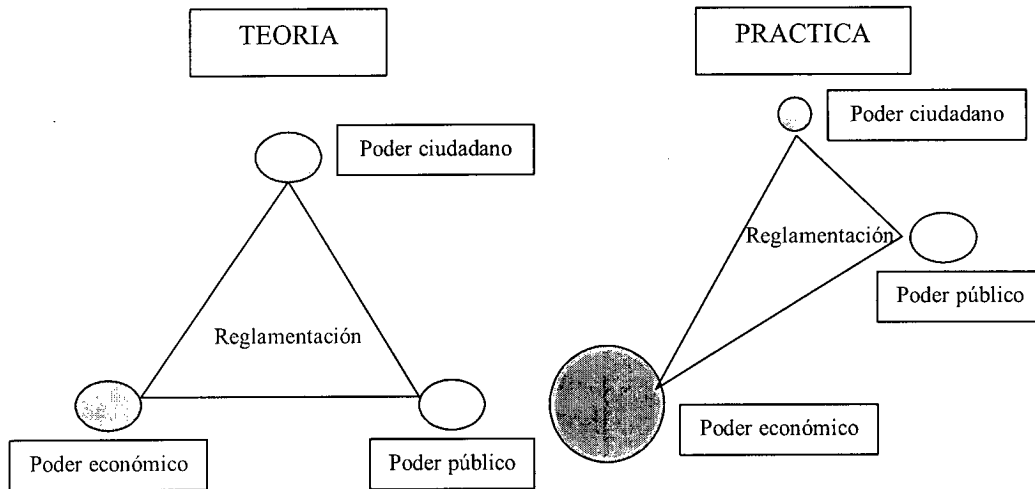


Figura 2.3 El equilibrio regulatorio.

7.2.2. De la crisis económica a la crisis política de la reglamentación.

La reconversión económica neoliberal otorga prioridad al objetivo de restricción de la intervención estatal. El diseño de las instituciones del estado regulador consita la atención luego, y surge así una nueva preocupación por la reglamentación. Esta, a su vez, atiende primero los aspectos económicos y jurídicos necesarios para establecer las bases contractuales de la relación entre el estado y las empresas privadas. El tratamiento de lo político institucional viene por añadidura, y sobre la marcha. Esto es, no vino por delante, sino por detrás, enmendando situaciones.

El orden de las prioridades habla a su vez de dónde están puestos los intereses, y por ende, el poder que se busca satisfacer con la transformación. Cambiar el orden de las prioridades habla de cambiar de modelo, de rumbo, de proyecto político y social.

La dimensión económica de la reglamentación hoy se muestra insuficiente para resolver los desafíos de la reglamentación pública de la economía. La distancia entre los ideales perseguidos y las realidades alcanzadas por la reforma, pone la atención en la dimensión político institucional de análisis de la reglamentación. El núcleo del problema regulatorio se desplaza hacia lo político institucional, colocándose en el lugar central.

La naturaleza diferente de la dimensión político institucional de la reglamentación habilita la pertinencia de considerar dinámicas temporales y escalares diferentes en el análisis.

7.2.3. De la "utopía" socialista a la "utopía" liberal.

El estado interventor, objeto de la reforma neoliberal, fue alentado por el paradigma socialista y sus “utopías”. La economía política persigue establecer como “es” la realidad. Considera las relaciones económicas tal cual se observan, no construye modelos axiomáticos. Tiene una visión realista del funcionamiento de lo social, y diagnostica en atención a esa visión, por lo que sus diagnósticos son mayormente pesimistas. No da soluciones, da respuestas. Pero para cambiar la realidad propone herramientas idealistas (distributivas, por ejemplo), que resultan altamente ineficaces en cuanto al nivel de concreciones alcanzado. Sus resultados, finalmente, son pobres en respuestas.

Luego, la reforma de las dos últimas décadas fue alentada por el paradigma neoliberal y sus “utopías”. La *main stream* de la economía persigue establecer como “deber ser” la realidad. Ese deber ser apunta a un principio de equidad universal. Tiene una visión idealista del funcionamiento de lo social que considera alcanzable, y en atención a esa visión formula respuestas: son respuestas de equilibrio, idealistas, y por ende, optimistas. Ofrece soluciones. Pero para cambiar la realidad propone herramientas pragmáticas. Se sostiene, pues, que medios pragmáticos llevarán a resultados ideales. Los medios son altamente eficaces en cuanto al nivel de concreciones alcanzado, pero los resultados son siempre deformaciones del ideal propuesto. Por lo tanto, las soluciones requieren nuevas correcciones, que reiteran la secuencia fines ideales, medios prácticos, resultados “imperfectos”. Se concreta así una sucesión de “remedios” reglamentarios que operan bajo el principio de acción y reacción frente a la permanente generación de efectos insatisfactorios.

Estas “utopías” en la concepción del funcionamiento de lo social, llevan a la legitimación de medios que enmascaran su capacidad de acción, pues son altamente eficientes en cuanto a la obtención de concreciones, y a la vez, dudosamente eficaces en cuanto al cumplimiento de los fines pregonados.

La realidad argentina en general, y las medidas reglamentarias aplicadas al transporte público durante los últimos años en particular, dan numerosos ejemplos de esto. Este trabajo documenta que ni el cambio de propiedad de las empresas públicas ferroviarias ni la concentración empresaria del autotransporte funcionan como se postuló. Ambas políticas se proponen como medidas para mejorar la eficiencia empresaria, y fracasaron. La modernización del parque del autotransporte público tampoco funciona como se esperó. No mejoró el servicio²⁹ (Gutiérrez, 1998, 1998d, 2001^a, 2004^a, Argentina – Ente de la Ciudad, 2001). Se desarrollan estos particulares en el capítulo 8.

El hiato entre el dogma y la realidad, entre ideales y realidades es un problema ideológico y político. Para que el aporte de detalles y especificaciones de técnicas, de modelos e instrumentos desde lo económico no caigan en saco roto, hay que profundizar el análisis también en este sentido, sin desatender lo económico. De lo contrario, sólo se generarán nuevas utopías, útiles a los fines de dar concenso, legitimidad, y de mantener el *status quo*.

²⁹ De hecho, las empresas que en los últimos tres años modernizaron la mitad de su parque, tienen un nivel de compromiso económico que arrastra la prestación a un progresivo empeoramiento del servicio. Durante el año 2002 la Ciudad de Buenos Aires queda varios días sin servicio de transporte público nocturno (ni automotor ni ferroviario) (Gutiérrez, 2001c).

El planteo de fondo que coloca el trabajo es hacia dónde orientar la discusión reglamentaria actual, ¿a corregir (nuevas utopías) o a proyectar (nuevas realidades)? Los enfoques de ambas epistemes (economía neoclásica y economía política) pueden complementarse en la generación de estrategias para avanzar paulatinamente hacia la concreción de objetivos: el “realismo socialista” aporta cómo es la realidad, y el “realismo liberal” cómo cambiar la realidad. Tomar de una el objetivo ideal, y de otra las contradicciones o restricciones a considerar para evitar alejarse demasiado de él, o para aproximarse lo más posible a él.

De la utopía socialista a la utopía liberal.

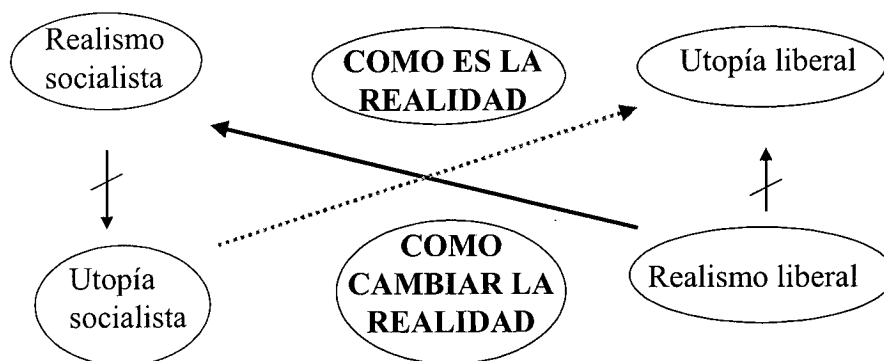


Figura 2.4 La reglamentación y sus “utopías”.

En resumen,

La debilidad actual de la reglamentación frente a un poder económico concentrado es uno de los desafíos planteados por la reciente reestructuración capitalista, no atendido oportunamente y cuyo pertinencia crece ahora.

La reglamentación pos reforma muestra señales de agotamiento a nivel macroeconómico y macro social. Los remedios reglamentarios pueden prorrogar su vigencia, pero a nivel supra reglamentario se necesita una renovación de las relaciones reglamentarias, y para ello el rol del estado es fundamental. En estos términos, es la fase final de un ciclo reglamentario.

Lo que está puesto en cuestión es, en última instancia, la democracia. Esta crisis de la democracia está vinculada a la limitación del poder político y a su falta de constructivismo, esto es, a su capacidad de pensar la realidad, de elaborar respuestas a los problemas, y de hacer, de accionar (Bellon, 2002, Halperín, 2002). La crisis de la democracia coloca en debate la reconstrucción del poder político y de una cultura política, y esto no puede ser realizado sin explicitar y analizar el conjunto de costumbres y procedimientos locales ligados al estado y a las relaciones y compromisos sociales y personales que dan contenido a los modos de regulación y los mecanismos de poder subyacentes a él (Boyer, 1989; Boyer y Saillard, 1998).

Capítulo III.

Reforma del estado y reconversión económica en el autotransporte urbano de pasajeros.

1. Panorama general de políticas de reforma aplicadas al transporte.

La comprensión de los procesos de concentración económica del autotransporte público urbano lleva a la cuestión de la distribución económica y espacial de beneficios, tema que es abordado analizando los antecedentes internacionales sobre reglamentación y estructura empresarial del autotransporte público urbano y observando la intervención de la reglamentación en la definición de la competencia y de los mercados de viajes (o recorridos).

Respecto a los antecedentes internacionales, la reestructuración económica internacional y la reformulación del estado aparejan una transformación radical del sector transporte, puesto que una característica distintiva de la actividad antes de la reforma es, justamente, el alto grado de intervención estatal. Por lo cual se modifican tanto sus aspectos económicos y financieros como los legales e institucionales.

La reforma del transporte persigue como objetivos prioritarios una reducción del gasto público *en el sector* y un incremento de los rendimientos económicos *del sector*, basados ambos en la acción de la empresa privada y en el principio de la *competencia*. Se sostiene como un argumento común, que el incremento de los costos operacionales (y por ende de los subsidios), y la pérdida de productividad y calidad del servicio, son resultado de una modalidad de intervención reglamentaria del estado caracterizada por la falta de incentivos comerciales, la hegemonía de los intereses corporativos, y el poder político de los sindicatos (Gómez Ibáñez y Meyer, 1993; Pucher y Lefèvre, 1996; OCDE, 1990; Naciones Unidas, 1992; Banco Mundial, 1995; Banister y otros, 1992, Betancor y otros, 1997; entre otros).

A nivel internacional la reforma del transporte en políticas de privatización y desreglamentación que modifican la forma y el grado de intervención del estado, aunque se conserva su concepción como actividad que requiere intervención estatal por incumbir al interés público.

La privatización implica un recorte de la propiedad estatal por venta o concesión, en cuanto a la explotación de la actividad y/o de su infraestructura. El rol del estado como proveedor de infraestructura se replantea tanto en función de su mantenimiento como también de su construcción, observándose una tendencia a recurrir al peaje, a las empresas mixtas y otras formas de financiamiento. La desreglamentación implica una disminución de la intervención del estado en el sector, con el fin de incrementar la competencia. Generalmente se reemplazan las restricciones cuantitativas a la concesión de licencias, por otras de carácter cualitativo (idoneidad técnica). En pocos casos se emplean políticas llamadas de "liberalización" (que en verdad son la variante más extrema de desreglamentación), donde se adopta una forma de intervención arbitral (poder de policía), esto es, explícitamente se sustituye el modo de intervención del servicio público. Únicamente en Chile se aplica al transporte urbano de pasajeros, y se encuentra en revisión.

Si bien la difusión de estas políticas es generalizada, su implementación es diversa, pues se llevan a la práctica distintas combinaciones, en proporciones, grados e intensidades variables (por ej., se puede privatizar total o parcialmente, sin desreglamentar, y viceversa). La Tabla 3.1 describe sintéticamente en que consisten estos matices, y habilita la proyección de las múltiples combinaciones que pueden efectuarse intrasectorialmente (transporte aéreo, terrestre, acuático), intermodalmente (por ferrocarril, por autotransporte, por avión), por tipo de transporte (carga, pasajeros) y por escala de prestación (urbana, interurbana, internacional).

Tabla 3.1 Políticas de reforma aplicables al transporte urbano.

| GRADOS DE PRIVATIZACION | GRADOS DE DESREGLAMENTACION |
|---|--|
| 1. Traspaso a una sociedad pública Traspaso de una entidad perteneciente al Estado a una sociedad pública bajo control del Estado, pero administrada con arreglo a criterios comerciales. | 1. Desreglamentación restringida Atenuación gradual del control reglamentario en el caso de ciertas categorías de tarifas y mercados. |
| 2. Privatización parcial Transferencia al régimen de propiedad privada de una parte de la entidad, ofreciendo en el mercado un porcentaje dado de su capital. | 2. Desreglamentación amplia Supresión controlada de cupos de capacidad, rutas y restricciones tarifarias, e introducción gradual de la competencia, mediante evaluaciones de los ingresantes y salvaguardas contra prácticas desleales. |
| 3. Privatización total - Transferencia al sector privado, mediante licitación pública, o poniendo en venta en el mercado el 100 % del capital de la entidad. - Venta directa de la entidad a una compañía privada. - Traspaso de la entidad a una dirección privada, con arreglo a un contrato de gestión basado en una concesión. | 3. Liberalización Supresión de todas las restricciones de capacidad y tarifas, permitiendo el libre ingreso al mercado y la competencia absoluta entre las empresas. |

Fuente: Elaboración propia, según OIT, 1992.

La reforma presenta una gama de posibilidades según el *tipo de política* adoptada, de las más radicales a las más conservadoras en cuanto al grado de intervención estatal. Las más empleadas internacionalmente son las siguientes:

- privatización (por venta o concesión) de la infraestructura (menos en el caso ferroviario) y la explotación (menos en los servicios de pasajeros por ferrocarril, y parcialmente en los del automotor -co-prestación público-privada-).
- desreglamentación de todos los medios, menos el ferroviario.
- re-reglamentación ferroviaria (reforma de la gestión estatal)

Tabla 3.2: Políticas de reforma del sector transporte aplicadas a nivel internacional.

| TIPO MODO | | | DES REGLAMENTACION | PRIVATIZACION | | RE REGLAMENTACION |
|------------|----------------|-----------|--------------------|-----------------|-------------|-------------------|
| | | | | Infraestructura | Explotación | |
| TERRESTRE | Autotransporte | pasajeros | X | XO | X | O |
| | | carga | X | XO | | O |
| | Ferroviario | pasajeros | | | O | X |
| | | carga | | | XO | X |
| AEREO | | | XO | XO | XO | |
| NAVEGACION | | | XO | XO | XO | |

Fuente: Elaboración propia.

Notas:

O Políticas aplicadas en Argentina.

X Políticas internacionalmente aplicadas.

No obstante estos aspectos generales, la reforma del transporte a nivel internacional asume diversas *modalidades de implementación*, combinándose distintas políticas, con mayor o menor coherencia intrasectorial, con tiempos e intensidades variables (privatización total o parcial, con o sin desreglamentación, en etapas o no, etc.). Pueden identificarse a grandes rasgos dos patrones diferentes de reforma. Uno, el de EEUU y el Reino Unido, los países pioneros en este tipo de políticas, que constituyen los casos más radicales, tanto en los tiempos como en las formas de aplicación. Otro, el de la Comunidad Económica Europea, que asume una posición más "conservadora" atendiendo a las experiencias recogidas, y aplica las políticas más cautelosamente, especialmente respecto al rol del estado y a los servicios públicos. De este modo:

- se reafirma la incumbencia del estado aún en un "mercado desreglamentado" (a fin de evitar la competencia despiadada, preservar la calidad del servicio y garantizar su seguridad).
- se preserva explícitamente la concepción de servicio público del transporte de pasajeros, obligándose inclusive la modificación de las legislaciones de los países miembros.
- se aplican políticas de re-reglamentación, es decir, se reestructura la gestión de servicios que se mantienen bajo explotación pública (especialmente de los servicios ferroviarios).

En cuanto a los servicios ferroviarios, las reformas aplicadas a nivel internacional apuntan a reducir el déficit operativo y a rehabilitar la situación financiera del servicio en el largo plazo, buscando transparentar costos e ingresos y reestructurar las empresas públicas vía descentralización de la gestión por sectores de explotación (gestión estatal mayoritariamente, o coparticipación público-privada).

En Europa la reforma ferroviaria reestructura la gestión estatal en pos de mayor eficiencia (vía racionalización de la red, vía disociación de las funciones de construcción y mantenimiento de la infraestructura de las de explotación); y competencia (vía concesión de derechos de explotación a

transportistas que comparten la red nacional junto con las empresas públicas, las que se encargan del mantenimiento de la infraestructura y cobran por ello). Se toma en cuenta la experiencia del Reino Unido, donde la racionalización redundó en una fuerte reducción del personal y del material rodante, en supresiones de servicios, y en una pérdida de calidad (hacinamiento, falta de higiene) y seguridad, que se traduce en una pérdida de pasajeros.

Como resultados de las políticas de reforma se observan principalmente efectos sobre el nivel de empleo (acompañado por un descenso de salarios), el gasto público (por reducción de subvenciones aún bajo gestión estatal de los servicios), y la prestación de servicios no rentables (supresión o subcontratación). El rol del estado *a posteriori* del proceso de reforma, en sus funciones de planificación, control y reglamentación no queda claramente definido. Si queda claro que las reformas institucionales son prioritarias para los organismos internacionales de desarrollo, incluyéndolas en sus programas de asistencia técnica (Banco Mundial, 1995).

En términos generales, la renovación de la intervención estatal (modelo más divulgado en los servicios ferroviarios) muestra resultados más satisfactorios que la disminución de la intervención estatal (modelo más divulgado en los servicios de autotransporte). Las políticas de desreglamentación pueden ir acompañadas de uno o varios de los siguientes efectos a nivel intrasectorial:

- permanencia o acentuación de las tendencias previas a la desreglamentación (concentración económica de los prestadores, pérdida de pasajeros),
- afección de las condiciones de seguridad,
- aumento inicial del número de empresas,
- disminución inicial de tarifas,
- quiebras, resultado de la competencia despiadada (vulnerabilidad financiera),
- envejecimiento de la flota,
- cambios en el poder de negociación de los agentes,
- pérdidas de servicios o servicios más caros en rutas poco rentables,
- peor calidad y precio del servicio,
- renuencia a otorgar información.

La experiencia internacional muestra que los resultados obtenidos a partir de la desreglamentación están directamente asociados a la capacidad política del órgano regulador para ejercer una efectiva acción de planificación y control, y que ante una ineficaz preservación del interés público por parte de la autoridad, se produce una re-reglamentación de facto en función de intereses particulares. La ausencia de reglamentación estatal formal y/o efectiva, es suplida por la de los carteles de prestadores, surgidos a partir de la libre competencia. Los resultados obtenidos de la privatización de empresas públicas también son dudosos.

Ampliamos en detalle las experiencias de reforma del autotransporte urbano en el apartado siguiente.

2. Políticas internacionales de reforma del autotransporte.

En la mayoría de las grandes ciudades de los países desarrollados la situación del autotransporte de pasajeros hacia la década del '80 es de monopolio público³⁰.

En las grandes ciudades de los países en desarrollo es prestado también por empresas privadas con un avance diverso en la madurez del sector. En situaciones de reglamentación ausente o débil, la oferta es 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 organizada en términos corporativos (Ocaña y otros, 1996; Chávez y Orrico Fo., 1998). En situaciones de rígida reglamentación, como las de Buenos Aires y las grandes ciudades brasileras, la estructura del sector se consolida y se constituyen empresas capitalistas propiamente dichas.

La forma de reglamentación dominante antes de la reforma es la franquicia. 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 el recorrido, 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 por otra parte garantiza la exclusividad y continuidad de la operación a los prestadores.

La cuestión económica de la provisión del autotransporte público no resulta un tema de preocupación dominante hasta los años '80. A partir de entonces, la crisis económica de los estados nacionales coloca a los recursos públicos como centro del debate. Por esto la reforma del sector se encuadra en logro de dos objetivos los macroeconómicos fundamentales: el incremento de la eficiencia y la eliminación de las subvenciones.

Por entonces el autotransporte urbano presenta una serie de dificultades comunes, tanto en los países ricos como en los pobres, a saber: baja eficiencia de las empresas, aumento de los costos de operación y de las subvenciones, baja calidad de servicio y estancamiento de la demanda (NU, 1990; OCDE, 1990; OIT, 1992; NU - CEPAL, 1992, 1992^a, 1993, 1994, 1997, Kogan, 1993; Kohon, 1993; Cardozo, 1993; Kogan y Kohon, 1994; Ocaña y otros, 1996, Brasileiro, 1996; Cipolatti, 1998, entre otros).

Con el fortalecimiento de las ideas neoliberales, la intervención del estado en el autotransporte público (calificada en general como excesiva, o en su defecto, inadecuada) se coloca como principal argumento explicativo de estos problemas. En unos casos debido al monopolio público de la prestación (situación del autotransporte de pasajeros en la mayoría de las grandes ciudades de los países desarrollados), en otros debido a la rigidez de los esquemas reglamentarios (situación del autotransporte en grandes ciudades de los países en desarrollo, bajo la forma reglamentaria de franquicia).

³⁰ En Francia la prestación del servicio ya se delegaba a empresas privadas, pero no en París.

Se critica a la reglamentación por franquicia dar 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). 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 reglamentación. Las experiencias de Santiago de Chile, Buenos Aires, y las ciudades brasileras abonan este parecer (Malbran y otros, 1998; Müller, 1996; Gutiérrez, 1998d; Abreu Sá Fortes y otros, 1996). Se amplía sobre estos particulares más adelante.

En ese contexto se inscribe un conjunto de reformas orientadas a:

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

El **objetivo común** perseguido por todas ellas es **mejorar la eficiencia** del autotransporte urbano, objetivo sustentado en el consenso de académicos (basados en episteme dominante de la especialidad, la microeconomía neoclásica) y de organismos internacionales (OIT, 1992; Banco Mundial, 1995, Banco Mundial, 1997; NU, 1990; NU - CEPAL, 1993^a, 1994, ; UN - CEE, 1994).

Las políticas aplicadas a tal fin abarcan un amplio espectro de posibilidades, conforme a la situación precedente del sector y al estilo político de reforma asumido en cada lugar, pero tienen como elementos comunes la introducción de criterios comerciales a las empresas públicas (reforma comercial), y la introducción de mecanismos de mercado a los servicios públicos (reforma reglamentaria).

En el primer grupo se encuadra como caso extremo la privatización de empresas públicas. En el segundo grupo, partiendo de cuadros de máxima reglamentación (franquicia), se abre una gama de opciones que va de la desreglamentación parcial (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), a la desreglamentación total o liberalización (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 opta 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). Chile y el Reino Unido son los precursores en la reforma del autotransporte, y adoptan la desreglamentación total.

2.1 Las principales experiencias y sus resultados.

Hasta 1979 el ATP de Santiago de Chile es fuertemente reglamentado y prestado mayoritariamente por operadores privados. Estos controlan el funcionamiento del sistema a través

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

de la negociación con las autoridades, y los resultados sobre la calidad del servicio muestran un progresivo deterioro. En 1980 se liberalizan los recorridos del ATP, en 1983 la tarifa, y en 1988 todas las reglamentaciones restantes.

La liberalización apareja un crecimiento y envejecimiento desmesurado de la flota y altos costos externos con problemas de congestión, contaminación ambiental y accidentes. En 1991 el parque llega a las 13500 unidades entre buses y mini buses, con una edad promedio de 14 años. También el refuerzo de los carteles de prestadores preexistentes, cuyas acciones reemplazan la ausencia de reglamentación estatal, y redundan en aumentos de tarifas de casi el 200% (Opazo y otros, 1993).

Estas medidas son revisadas, adoptándose en 1991 una reglamentación parcial. Se disponen especificaciones técnicas para los vehículos, el retiro obligatorio de los más antiguos, el control de emisiones contaminantes, y la licitación de recorridos para el ATP (Malbrán y otros, 1998; Bernal y Garate, 1998). Se define 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 rutas 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 reduce y se moderniza, llegando a 9800 unidades en 1998 con edad promedio de 4 años. La calidad del servicio mejora, tanto en limpieza y como comodidad como en seguridad, y las tarifas se estabilizan entorno a los u\$s 0,30 desde 1991. La congestión y la contaminación disminuyen, y los operadores se formalizan y modernizan como empresas (Malbrán y otros, 1998).

La desreglamentación en el Reino Unido se practica 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 (esto es, no se requiere una licencia para operar como prestador) 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).

En Londres el ATP es desreglamentado parcialmente en 1984. Los servicios de la empresa estatal, London Buses³¹, son desmembrados en varias subsidiarias progresivamente privatizadas, comenzando por la red de la periferia. Paralelamente se licitan a empresas privadas servicios por línea y periodos 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.

³¹ En 1984 el ente autárquico London Transport es reemplazado por dos empresas paralelas para la operación de los servicios de autotransporte y subterráneos (London Buses y London Under-ground, respectivamente), coordinados por un nuevo ente autárquico subordinado al gobierno central, el London Regional Transport.

La desreglamentación muestra resultados satisfactorios en cuanto a su objetivo de reducción de las subvenciones a las empresas públicas. Estas pasan de representar un 82% del mercado en 1986 a un 40% en 1989, y el monto de los subsidios desciende un 47% fuera de Londres y un 68% en Londres. También se registran mejoras en la eficiencia. Entre 1985/6 y 1998 el costo por vehículo/kilómetro baja un 46% dentro y fuera de Londres. No obstante, su acompañamiento por mejoras en la eficacia es dudoso. Las tarifas aumentan un 27% fuera de Londres y un 38% en Londres (Preston, 1999), y se acentúa la pérdida de pasajeros, tanto por el aumento de las tarifas como por la pérdida de calidad del servicio, con excepción de Londres donde la demanda crece un 5%.

Al igual que en el caso chileno, tras la desreglamentación aumenta considerablemente el número de minibuses (sobre todo en los recorridos de la periferia), provocándose congestión y empresas poco rentables, con envejecimiento de la flota y supresión de servicios en horas de poco tráfico o en rutas de poca demanda.

Paralelamente se presentan comportamientos monopólicos a nivel de ruta (los grandes operadores ya establecidos capturan las de mayor demanda), los que redundan en mayores márgenes de rentabilidad y no en menores precios. Además de estos lucros monopólicos "espaciales", los grandes operadores obtienen también economías de diversificación (operan un conjunto variado de servicios) y de integración (operan actividades asociadas -talleres, seguros, etc.-) (Santos y Orrico Fo., 1996c).

Las experiencias pioneras de desreglamentación total o liberalización dan origen a otros tipos de reformas, basados en sus revisiones, resultando mayoritaria la aplicación de 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).

Estas posturas intermedias cubren un amplio espectro de posibilidades que tienen como sustento común el empleo de licitaciones para la delegación de la prestación del servicio, mediante ruedas periódicas y de mediano y corto plazo, 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).

Suecia y Dinamarca desreglamentan parcialmente el transporte urbano e interurbano en 1989, y Australia en 1990. En estos casos se sostienen operadoras estatales en convivencia con empresas privadas sujetas a reglamentación, esto es, se convinan reformas comerciales a las empresas públicas (que incluyen la políticas de privatización y políticas de introducción de criterios comerciales a las empresas públicas), con reformas reglamentarias a las empresas privadas (que incluyen políticas desreglamentarias).

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, igualando a operadores públicos y privados. Se amplían las posibilidades de ingreso de nuevos operadores, y se estipula un plan integrado de transporte como requisito

previo a las licitaciones. Progresivamente las licitaciones suecas se han vuelto más estrictas en cuanto a la definición de recorridos, frecuencias, horarios y demás parámetros atinentes a evitar que los prestadores tiendan a maximizar la ecuación costo/pasajero. Los costos operativos se reducen un 20%, crece 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 con base al costo/kilómetro promedio de las privadas. Los costos operativos caen un 20%, la demanda se estabiliza luego de años de retracción, y también en este caso se produce concentración empresaria, aunque el tamaño de las empresas 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 taifas 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.

En todos los casos se destaca la dependencia que sobre el efecto de estas medidas tiene de la capacidad política del órgano regulador para diseñar y licitar la red, y para controlar al operador, como así también las condiciones iniciales de la estructura del sector.

Otros países, como Francia y Brasil, conservan la esencia jurídico institucional preexistente de la prestación del ATP, pero incorporan diversas modalidades de organización contractual, buscando definir la relación entre estado y operadores privados mediante criterios más flexibles y adaptados a sus realidades sociales. 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 de los últimos años reúne en si misma una multiplicidad de criterios de aplicación selectiva para la gestión pública y operación privada del ATP, cuyo comentario es ilustrativo³².

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.

³² La importancia que el estado francés le asigna al transporte es destacable, y 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 mecanismo 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).

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 se distribuyen los riesgos entre estado y empresa, 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).

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

El caso brasilero también es de gestión estatal y operación pública. En líneas generales el modelo reglamentario sostenido es 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*, al que se hace referencia en el apartado próximo.

Conforme a un estudio realizado sobre nueve metrópolis, Abreu Sá Fortes y otros (1996) concluyen que en el caso brasilero las licitaciones no consiguen funcionar como mecanismos competitivos³³. Según los autores sólo 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.

³³ En 1995 se sancionan 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.. Un proyecto de ley presentado en 1996 desbarata su alcance al sector.

Se define esta situación como de “contratos negociados” (entre operadores y autoridades), en vistas a su distinción de la “licitación competitiva” (pliegos y oferta pública) (Nash, 2003).

Buscando superar estas restricciones, en los últimos años se preparan nuevos modelos reglamentarios con base en los cuales se convocan procesos licitatorios recientes orientados a revalorar a la licitación como elemento de competencia entre postulantes y de selección para el contratante, como los de Sao Paulo en 2000 y Recife en 2003, siendo sus resultados aún prematuros como para ser evaluados. Sus lineamientos apuntan a incorporar criterios económicos de selección, separar el riesgo comercial de la prestación y asignarlo al operador, e introducir medidas de desempeño para monitorear la la calidad, y también para incorporar criterios de productividad para el mantenimiento de la prestación (Brasil-GEIPOT, 1999; Brasilerio y otros, 2001).

El criterio de asignación es económico y técnico. El contratado debe pagar un canon al contratante para el acceso al permiso de explotación. El permiso es delegado sobre una red de líneas, se incluyen indicadores de calidad mínimos a ser cumplidos y mejorados durante el transcurso del contrato, y patrones operativos mínimos (frecuencia, cantidad y antigüedad de la flota, etc.), con base en los cuales el operador tiene libertad de acción.

Aunque sin innovar en la forma de delegar los permisos y de remunerar a los operadores, en los últimos años se avanza hacia un conjunto variado de formas de pago o resarcimiento, que apuntan a una progresiva incorporación de criterios de competencia, productividad y calidad a los contratos (Abreu Sa Fortes y otros, 1996, Santos y Orrico Fo., 1996c).

Se admiten así distintas formas de pago a los operadores basadas en la remuneración por control de costos. Estas se agrupan en dos modelos básicos, conocidos como Modelo Tarifa (pago por boleto vendido) y Modelo Ingreso Público (pago por kilómetro recorrido). En el Modelo Tarifa la empresa cubre sus costos y su ganancia mediante lo recaudado por los vehículos, a través de los boletos vendidos. Es el más tradicional, se usa en ciudades medianas o pequeñas de Brasil y tiene vigencia en la región metropolitana de Buenos Aires. 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 (especificado cualitativa y cuantitativamente), a cambio de un pago por kilómetro recorrido. Las empresas autotransportistas de las ciudades brasileras evolucionan hacia distintas versiones de este modelo, y hacia formas mixtas, donde una parte del resarcimiento se vincula a los costos y otra a la renta tarifaria obtenida por la empresa. Se retoma esto en el apartado 3 de este capítulo.

2.2 Revisiones recientes.

Aunque el objetivo principal y común de las reformas es obtener mejoras en la eficiencia de la prestación, su cumplimiento resulta disímil. Los estudios de caso presentados arriba coinciden en registrar tres aspectos comunes: disminuciones de costos, procesos de concentración empresaria y alzas tarifarias.

En líneas generales las experiencias internacionales parecen asociar mejoras en la eficiencia a procesos de concentración empresaria, tanto en casos de desregulación total o parcial (*tendering*

o *franchising*). La simultánea suba de tarifas cuestiona no obstante mejoras en la equidad, en términos de la traslación social de beneficios. En algunos casos se sugiere que el costo actual del servicio no es el mínimo posible, especialmente en situaciones de operación previa bajo derechos monopólicos (Santos y Contreras, 1999; Preston, 1999; Bentley, 1998; Nordenlöw y Alexandersson, 1999; Alexandersson y Pydokke, 2003; Figueroa, 1999; De Rus y otros, 1997, Santos y Orrico Fo, 1996).

Según Banister (1993) hay una productividad mayor *a posteriori* de las reformas, pero ésta no llega al usuario, al menos no de modo directo (se considera la incidencia indirecta de la reducción de las subvenciones, aclarando que esto no significa necesariamente un menor aporte neto del ciudadano al fisco). Siendo que la tarifa aumenta por las menores subvenciones, el aumento de la productividad sólo incide en el margen de ganancia empresario. Ya en 1993 el autor señala la incidencia de los precios en la pérdida de demanda de los servicios urbanos, aspecto desatendido por la producción en la especialidad.

Barbieux (1999) se interroga si es posible compatibilizar los objetivos de eficiencia económica para el autotransporte urbano con su rol social, y sus funciones en la estructuración urbana y en la protección medio ambiental.

En este contexto se instala en la especialidad otro debate referido al tipo de competencia que torna eficiente al mercado de autotransporte urbano (libre o reglamentada), y se producen trabajos sobre la asociación entre eficiencia y tipos de empresas surgidos tras la reforma (atomización o concentración de la estructura empresarial), en particular tras los cambios de propiedad en la gestión de los servicios de transporte.

Algunos autores revisan las políticas de desreglamentación parcial o total con base en los procesos de concentración verificados por la reseña anterior. Se coincide en señalar la concentración como un problema para la competencia y se presentan objeciones sobre sus resultados. Aunque no se lo plantea de manera explícita, de modo indirecto se alude a la oligopolización de los mercados de transporte. Asociado a este tema está el tratamiento de las economías de escala en mercados de autotransporte urbano (Wilson y Casavant, 1995; Pedersen, 1998; Cowie y Asenova, 1999; Jara Díaz y Cortés, 1995; Fonseca y otros, 1998; Contreras y Santos, 1999; Preston, 1996; Henry, 1995; Henry, Brasileiro y Turma, 2000; Nash, 2003; Van de Velde, 2003). Se hace referencia a este último aspecto en el apartado 3 de este capítulo.

Con base en experiencias latinoamericanas, como las de Lima en Perú y Santiago de Chile en Chile, otros autores revisan las políticas de desreglamentación por su promoción a la atomización del mercado (Hohmann, 1991; Hall y otros, 1994; Chavés y Orrico, 1998; 1999; Barbieux, 1999).

En estos casos se crítica al modelo desreglamentador anglo sajón por haber encumbrado la filosofía "*small is beautiful*". Barbieux (1999) argumenta que la desreglamentación torna eficiente al mercado pero lo lleva a la crisis vía la generación de externalidades (contaminación, congestión, inaccesibilidad) por la proliferación de un parque numeroso, antiguo y de pequeño tamaño (minibuses).

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

En Lima se adopta la liberalización del autotransporte urbano en 1991, diez años después de la aplicación de las políticas pioneras de desreglamentación total de Chile y el Reino Unido. Se otorga libertad de acceso, tarifaria, y operativa, y paralelamente se privatiza la operadora pública, la Empresa Nacional de Transporte Urbano, en 1992.

Con la desreglamentación el número de ingresantes se duplica y alcanza las 300 empresas en 1998, al igual que la cantidad de rutas. La flota pasa de 10000 a 50000 vehículos (40000 de los cuales son vehículos de pequeño porte, entre microómnibus y combis) y la tarifa se incrementa un 363%, llegando a los u\$s 0.37. En este caso no se registran externalidades por congestión en cuanto a los tiempos de viajes, que se mantienen iguales, pero sí elevados índices de accidentalidad. También mejora la cobertura del servicio y la antigüedad de la flota disminuye 17 a 14 años.

Aunque la desreglamentación persigue la desaparición de los servicios informales, esto no sucede. Subsisten en la actualidad y aún son significativos (aproximadamente el 20% de las rutas pertenecen a estos servicios).

En 1997 se realiza una revisión y una nueva reglamentación introduce exigencias relativas a las características técnicas y operacionales del servicio, como respecto a la antigüedad máxima de la flota. No obstante esto, el número de ingresantes y de rutas continúa aumentando (en 1999 llega a 412 empresas y 721 rutas, esto es, un 37 y un 39% respectivamente), en tanto la flota, la tarifa y la participación de operadores informales se mantiene constante (Chavez y Orrico, 1998, 1999).

Con base en experiencias latinoamericanas se sostiene también que la competencia entre grandes y pequeños operadores resulta desbalanceada y desfavorable para los grandes operadores que deben cumplir con reglamentaciones sociales y de seguridad (Barbieux, 1999; Figueroa, 1999).

De este modo, conforme a los resultados vislumbrados tras los años transcurridos desde la implementación de las reformas reglamentarias, hacia el final de los '90 y principios de la presente década la literatura de la especialidad manifiesta rectificaciones de las posturas originales y actualmente son numerosas las objeciones formuladas al argumento central de las reformas propuestas desde la escuela anglosajona, basado en la desreglamentación. En líneas generales hay un desplazamiento de la opinión hacia posturas re reglamentarias, aunque sin ir al extremo de la prestación pública (o reglamentación absoluta).

La competencia, sea limitada (*comprehensive tendering*) o potencial (*contestable markets*) (Baumol y otros, 1982), es el núcleo de los análisis (Barbieux, 1999; Bentley, 1998; Preston, 1999; Kennedy, 1996). Las herramientas propuestas son diversas: subvenciones cruzadas, división del monopolio del gobierno (privatización, caso extremo), monopolio en la infraestructura y competencia en la explotación (modelo ferroviario, simil para el autotransporte). Nuevamente, una aproximación a la franquicia, aunque revisada y nunca permisiva, se admite como posible (Bentley, 1998; Preston, 1999; Van de Velde, 1999; Brewer, 1996; Kennedy, 1996; Else, 1996; Brasil - GEIPOT, 1999; Gomide y Orrico, 2000; Aragao y Santos, 2000). En general se busca la autodisciplina del monopolio natural, vía limitación del monopolio legal que lo protege.

De esta manera, y tal como se ve en la reseña del apartado anterior, el modelo francés de competencia reglamentada resulta recientemente revalorizado. Como alternativa a la desreglamentación (o competencia absoluta) se plantea la competencia limitada (por *tendering o franchising*) con base en la delegación de permisos o concesiones. Se amplía sobre estos aspectos en el apartado próximo.

Siendo que el objetivo de la revisión reglamentaria hacia la promoción de una gestión más eficiente coloca a la empresa prestadora (pública o privada) en el centro del análisis, la pregunta consecuente es qué tipo de empresa promueve una gestión más eficiente.

El debate se enfoca sobre la cuestión del “tamaño” óptimo de empresa, pasando por alto la cuestión relativa al “tipo” de empresa (pública o privada, mercantil o social). Los presupuestos teóricos de la *economics*, que inspiran la reforma en general y que dominan en la especialidad, sumados a la experiencia histórica del autotransporte como servicio público de gestión privada, dejan al márgen de cuestionamientos al tipo de empresa autotransportista³⁴. Hay consenso en que la empresa privada, es el tipo de empresa “óptimo” para el auto transporte (Gutiérrez, 2003d; Henry, 1995; Henry y Brasileiro, 2000; Bentley, 1998; Preston, 1999; Van de Velde, 1999; Brewer, 1996; Kennedy, 1996; Else, 1996; Brasil – GEIPOT, 1999; Gomide y Orrico, 2000; Aragao y otros, 2000).

En términos generales, subyace como presupuesto en la especialidad que la concentración del mercado de autotransporte es beneficiosa para la eficiencia de la gestión. Hay consenso en la literatura en plantear el artesanato predominante en la gestión del autotransporte urbano en América Latina y Africa como una situación de atraso. En oposición a ello, la concentración empresaria se esboza con una connotación positiva, vinculada al concepto de modernidad de la gestión y de la disminución de los costos (Barbieux, 1999; Figueroa, 1999; Henry, 2000; Cervero, 2000, Aragao, 2000, Mathieu y otros, 1998; Viegas, 1998, entre otros). Esta noción es la subyacente a la reforma aplicada en Buenos Aires.

En Henry, Brasileiro y TURMA (2000) el carácter capitalista moderno de las grandes empresas de autotransporte urbano brasileras es tomado como punto de partida para la búsqueda de un modelo de gestión empresaria viable para las ciudades en desarrollo. Henry (2000) sostiene que la transición desde la producción simple hacia la acumulación ampliada en el transporte urbano es portadora de modernización, concentración y diversificación económica. Subyace a la concentración empresaria una idea de progreso, de evolución positiva, asociada al desarrollo tecnológico y la elevación de la *performance* del sistema de autotransporte público, incluida su eficiencia.

Latinoamérica se presenta entonces para la especialidad como un caso de tensión binaria entre atomización y atraso, y concentración y modernidad, modernidad conducente a la eficiencia. Los casos comentados de Venezuela y Lima, por un lado, y de Buenos Aires y las grandes ciudades brasileras, por el otro, ilustran dicha tensión.

³⁴ Como continuación de la presente tesis, la investigación avanza en los últimos años hacia la conceptualización del “tipo” de empresa autotransportista para grandes metrópolis con nuevas situaciones de pobreza y exclusión social. Estos resultados no se incorporan al documento. Para su consulta se remite a Gutiérrez, 2005.

No obstante los significativos avances aportados por estudios latinoamericanos bien documentados, la cuestión del tamaño óptimo y la estructura más apropiada de empresa aún no está resuelta en la especialidad. **La pregunta subyacente es ¿qué tipo de competencia torna eficiente al mercado, concentrada o atomizada?** Se intenta avanzar hacia la respuesta a este interrogante mediante el desarrollo del trabajo.

Para finalizar, es interesante destacar tres aspectos de las experiencias comentadas, que sirven para la reflexión en el apartado siguiente:

- Uno, que el autotransporte 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 ventajas de distinto tipo (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 introduzca elementos de competencia anti monopólica. También que posea una escala jurisdiccional adecuada a la del servicio. Reglamentar un mercado regional desde una escala nacional o municipal es difícil.
- 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 esta razón y por las anteriores es fundamental considerar la estructura empresarial, territorial y socioeconómica de cada sistema de transporte, y la evolución histórica particular de la cual resulta.

3. El debate económico. Reglamentación estatal y concentración empresarial en el autotransporte urbano.

Aún hoy, tras la aplicación de las políticas de reforma, el autotransporte urbano de pasajeros (ATP) continúa siendo una actividad económica mayormente reglamentada por el Estado. No obstante ello, se registran cambios en las dimensiones de origen de los argumentos utilizados para fundamentar esta decisión.

Hasta los años '90 la argumentación de la reglamentación del autotransporte público proviene fundamentalmente de la dimensión jurídica, con base en su concepción como servicio público.

La aplicación del concepto de servicio público a una cierta actividad económica involucra una decisión eminentemente política, que puede estar o no justificada en términos de la teoría económica. Se recuerda que el nacimiento del sector data de los años '30, asociado al advenimiento de un ciclo económico en el que la industria automotriz asume un papel

fundamental como motor del crecimiento, y en el que el estado asume también una participación activa en la economía, tanto en la producción directa como en la distribución social de la riqueza. Atendiendo a este último aspecto, es que el transporte urbano de pasajeros (tanto ferroviario como automotor) es concebido jurídicamente como servicio público.

En este contexto el debate teórico acerca de las características económicas del autotransporte urbano como industria, es decir, acerca de su reglamentación como mercado, es débil. La colocación del énfasis en la dimensión económica de reglamentación del autotransporte urbano toma vigor en los '90.

Conforme a la episteme dominante en economía del transporte, este debate se dirige dentro de la perspectiva de la microeconomía marginalista. Desde este enfoque, el autotransporte público de pasajeros se define como un mercado cuya estructura se explica mediante la aplicación de los presupuestos y conceptos básicos de la *economics*.

Se realiza a continuación una revisión del debate económico acerca de por qué y cómo reglamentar el autotransporte público desde esta perspectiva, con el propósito de ofrecer un encuadre teórico al posterior análisis de la reglamentación aplicada al caso de Buenos Aires, y también a la reflexión sobre los procesos de reforma reglamentaria y concentración económica registrados arriba.

Como punto de partida, y conforme a lo visto en el capítulo 2 y en éste, se recogen dos elementos teóricos relevantes para el análisis de la reglamentación económica del autotransporte urbano. Uno, la consideración de la **concentración como función del grado de competencia y de las economías de escala** (según la microeconomía clásica, episteme dominante en la especialidad). Dos, la comprobación de **procesos acelerados de concentración empresarial** en los mercados de autotransporte urbano de pasajeros en los últimos años.

En economía de la reglamentación la intervención del estado en un mercado se justifica en situaciones de competencia imperfecta, y se distinguen tres casos típicos en los que esto ocurre: monopolios naturales, externalidades y bienes colectivos. Seguidamente se observa cuáles y cómo se aplican al ATP.

3.1 ¿Por qué reglamentar al autotransporte urbano?. Competencia y reglamentación del autotransporte.

Hay consenso en la especialidad en que el ATP presenta ciertas especificidades en cuanto al tipo de producto y al tipo de mercado que dificultan su funcionamiento en situación de competencia perfecta (Santos y Orrico Fo, 1999b, 96c, 96d; Müller, 1990).

En cuanto al tipo de producto porque:

- es un servicio. Un producto intangible no es susceptible de ser acumulado. Por lo tanto, se dificulta la adecuación entre oferta y demanda, y se define una capacidad ociosa estructural,
- es un producto múltiple. Cada viaje que satisface un recorrido es un producto, y cada producto es singular, tanto en términos de ruta, origen - destino, horario, etc.. Por lo tanto,

cada empresa de autotransporte público produce una sumatoria de múltiples productos simultáneamente en término de lo que los consumidores adquieren, pero no en términos de lo que la empresa programa (unidades de servicio).

En cuanto al tipo de mercado porque:

- requiere baja inversión inicial de capital,
- no se verifica satisfactoriamente la libertad de elección,
- no se verifica satisfactoriamente la transparencia y plenitud de información,
- se producen externalidades,
- se producen economías potenciales de escala.

Estos aspectos distorsionan el funcionamiento del mercado y hacen del autotransporte uno de competencia imperfecta, fundamentando su reglamentación económica. Sin embargo, la falta de acuerdo acerca de la existencia de economías de escala hace que no halla unanimidad en los argumentos.

3.2 ¿Porqué reglamentar al autotransporte urbano?. Estructura del mercado y reglamentación del autotransporte.

En algunos casos la reglamentación del mercado de ATP se argumenta en su condición de monopolio natural. Como se vio en el capítulo 2, hay un monopolio natural cuando el costo mínimo de producción de un bien se obtiene si es ofrecido por una sola empresa.

La teoría del monopolio natural supone, pues, la existencia de rendimientos crecientes a escala como factor de distorsión de la estructura del mercado, y por ello, razón para su reglamentación.

Por economía de escala se entiende aquella situación en la que al aumentar la escala de producción se miden reducciones en los costos unitarios de un determinado proceso productivo (Contreras y otros, 1998). En el caso de empresas multiproducto, como las de autotransporte urbano, el costo total de todos los productos producidos simultáneamente debe ser menor al de cualquiera de los subgrupos producido por separado. Esto implica ver la relación entre los costos y el volumen de producción, es decir, funciones de producción/costo desarrolladas específicamente para el autotransporte urbano, por su condición especial de servicio público. En general se utiliza para el transporte de pasajeros una función de costo translog de los operadores, cuya definición genérica es:

$$\ln C(P, Q) = A_0 + \sum_i^m \alpha_i \ln Q_i + \sum_i^n \beta_i \ln P_i + \frac{1}{2} \sum_i^m \sum_j^m \delta_{ij} \ln Q_i \ln Q_j \\ + \frac{1}{2} \sum_i^m \sum_j^m \gamma_{ij} \ln P_i \ln P_j + \frac{1}{2} \sum_i^m \sum_j^m \rho_{ij} \ln Q_i \ln P_j$$

donde $C(P, Q)$ es el costo total, P son los precios unitarios de los insumos; Q son los servicios producidos, y α , β , δ , etc., parámetros. El producto es medido en asientos-km, pasajeros-km, pasajeros, vehículos-km, u otra medida. Así, la economía de escala se estima en función de la elasticidad - costo del producto (relación entre el crecimiento del producto y de la

productividad). Esta función permite además medir la eficiencia de las empresas, en vistas a su capacidad de ofrecer calidad de servicio (o producto) a costo mínimo.

La aplicación de la teoría del monopolio natural al ATP se inspira en escuela francesa de reglamentación de los servicios públicos, con base en la economía pública de la reglamentación, y orientada a evitar la apropiación de rentas monopólicas, o sea, la concentración.

Esta postura es la más generalizada para el autotransporte, aunque se efectúan recientemente algunas revisiones. Las nuevas escuelas de la economía industrial de la reglamentación y de la nueva economía pública condicionan la aplicación del concepto de monopolio natural al autotransporte, a la estructura del mercado y su tamaño, esto es, a la escala de la producción de la empresa en términos de cantidad de rutas operadas y de demanda potencial (Evans, 1991, Brasileiro, 1996; Orrico y Santos, 1996c, 96d, Nash y Preston, 1993, Contreras y Santos, 1999, Lévêque, 1998).

Sostienen que la condición de servicio público del ATP da lugar a una extrapolación del concepto de monopolio natural que apareja distorsiones, pues lleva implícito la conservación de supuestos no aplicables por igual a todas las industrias en red, tales como los utilizados históricamente para la provisión de infraestructura o de servicios públicos que presentan características especiales en cuanto al monto y plazo de maduración de la inversión, al mercado (aislamiento físico), y al consumo (indivisibilidad de la provisión e imposibilidad de auto provisión), y que justifican el uso de mecanismos jurídico-institucionales de delegación de la gestión como la licencia, la concesión o el permiso.

Entre las distorsiones aparejadas se señala el tratamiento de las rutas de ATP como mercados aislados, concepto que subyace a la delegación de la prestación mediante permisos de explotación sobre líneas o recorridos individuales.

Se sostiene que la operación conjunta de una red de líneas o recorridos permite obtener economías de escala en el autotransporte urbano. La ampliación del mercado y del parque, incrementa el volumen de producción y 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. Estas razones llevan a concluir que la permisión de líneas individuales no se corresponde con la reducción de costos que obtenida al operar conjuntamente una red de líneas.

Estudios empíricos sobre diversos países demuestran asimismo que se registran economías de escala en algunos mercados de transporte.

Contreras y otros (1998) revisan los resultados de estudios realizados a nivel internacional sobre distintos modos del sector transporte incluido el automotor, especialmente interurbano, concluyendo que la utilización de la capacidad y las economías de densidad son más importantes que las economías de escala para explicar las variaciones de productividad del sector.

Un trabajo realizado por Pinto de la Sota Silva, Contreras y otros (1996) específicamente sobre la relación de costos de producción y economías de escala en el autotransporte interurbano en Brasil (fuertemente reglamentado), comprueba una reducción de costos de hasta un 19% entre la media de la categoría de empresas con producción menor y la de las de producción mayor (medido el tamaño de la producción en pasajeros - kilómetro). Además se muestra la existencia de economías de densidad, esto es, menores costos por pasajero – kilómetro a mayor longitud de la ruta.

Los autores concluyen en destacar la importancia de las condiciones locales de formación y evolución del sector en la explicación de las economías de escala.

Con menor difusión, otras revisiones de la teoría del monopolio natural plantean la existencia de economías de escala en el ATP pero relacionadas con las condiciones de metropolización, esto es, con el tamaño del mercado de viajes urbanos en su conjunto, independientemente de las características particulares de los atendidos por las empresas (Henry, 1995).

A pesar de los condicionamientos y las distintas opiniones sobre las economías de escala, estas posiciones aplican al ATP el concepto de monopolio natural con base en la vigencia de otros aspectos relativos a su definición. Se menciona en el capítulo 2 que sostienen esta condición aquellos mercados que por su tecnología de producción, la naturaleza de la demanda o factores políticos organizacionales, impiden un adecuado desempeño de la competencia.

En cuanto a la tecnología de producción del mercado de ATP se consideran las siguientes características:

- indivisibilidad del proceso de producción,
- costos fijos compartidos,
- beneficios de producción integrada de servicios (mayor calidad y menores costos por economías de escala y densidad),
- posibilidad de transferencia de factores a distintos sectores de la producción (consecuencia del carácter multiproducto, por ejemplo transferencia de choferes entre líneas de una empresa).

En cuanto a la naturaleza de la demanda se considera la existencia de intereses de desplazamiento diversos, tanto en términos locacionales como sociales y temporales. Y en cuanto a factores políticos u organizacionales se consideran dos últimos aspectos:

- la reducción de costos de transferencia y coordinación entre productos múltiples por economías de escala y densidad,
- la distribución heterogénea de rentas entre áreas de producción (rentabilidad diferencial de los recorridos).

En otros casos la reglamentación del ATP se fundamenta en la presencia de externalidades. Se entiende por externalidad el efecto que la acción de un agente económico ejerce sobre otro por fuera del mercado. Como se dijo en el capítulo 2, este es otro de los casos típicos de funcionamiento imperfecto de la competencia considerado por la economía pública de la reglamentación.

Entre las externalidades generadas se considera la congestión, la contaminación, los conflictos entre productores, las dificultades de coordinación de la prestación, etc., externalidades producidas por la tendencia del mercado a la atomización, dados los bajos requerimientos de capital para ingresar a la actividad y la inexistencia de economías de escala significativas (Krantzer y Sánchez, 1993).

La intervención estatal se fundamenta pues, en concepciones opuestas sobre la estructura del mercado, una tendiente a la concentración (se reglamenta para impedir lucros monopolistas), y otra a la atomización (se reglamenta para impedir la generación de externalidades o conflictos entre los productores).

Aún sin unanimidad de opiniones sobre la estructura del mercado de ATP, se converge en la existencia de razones económicas para su reglamentación. Con lo cual, a partir del momento en que un mercado de ATP es reglamentado, la existencia de **procesos de concentración empresarial es atribuible concordadamente a la reglamentación, con independencia de la posición sostenida en cuanto a su estructura como mercado** (tendiente a la atomización o a la concentración).

Conforme a lo dicho es posible afirmar que, aunque con diversidad de argumentos, hay consenso en que el autotransporte urbano de pasajeros presenta ciertas especificidades que dificultan su funcionamiento en situación de competencia perfecta y que, por lo tanto, fundamentan su reglamentación por parte del estado.

También conforme a lo dicho resulta que **la concentración del mercado de autotransporte urbano es resultado de su reglamentación, existan o no economías de escala en la industria**. En un caso, por fallar en la corrección del defecto que pretende subsanar (monopolio natural). En el otro, por acertar en la corrección del defecto que pretende subsanar (externalidades por atomización). **En ambos, pues, el crecimiento diferencial de las empresas de autotransporte público es resultado de la reglamentación del mercado**. Este encadenamiento analítico se coloca como una primera conclusión a recoger.

La postura que coloca este trabajo es que el autotransporte puede presentar "rentas" de escala (y/u otras situaciones de crecimiento diferencial de las empresas o concentración) como resultado de la aplicación de cierto tipo de reglamentaciones, y no de características inherentes a su condición de industria en términos teóricos (Gutiérrez, 2000). Se avanza sobre este particular en el capítulo 7.

El mercado de ATP resulta de la superposición de múltiples pares de orígenes y destinos de viajes (rutas) materializados mediante trazas físicas (recorridos de calles) que las agrupan y definen volúmenes de producción diferenciales. Si la reglamentación define el mercado y el precio, y si remunera al prestador conforme al volumen de producción (pasajeros transportados), la reglamentación puede determinar economías de escala aunque las particularidades del ATP en cuanto industria no hagan presumir su existencia. Este aspecto se desarrolla en el capítulo 7.

La reglamentación puede causar concentración si falla en la definición de la competencia y/o del mercado. Este razonamiento es continuado seguidamente, pero antes

se plasma lo dicho mediante un esquema que retoma parcialmente el elaborado en el capítulo 2.

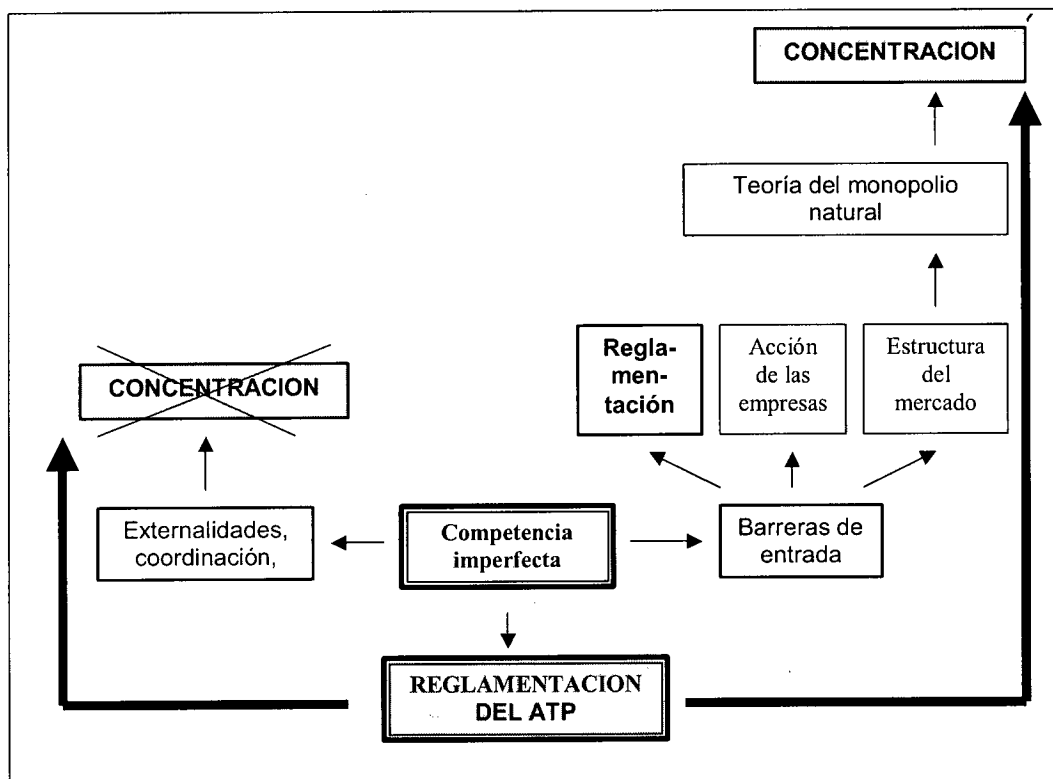


Figura 3.1. Competencia, reglamentación y concentración del autotransporte urbano. ¿Por qué reglamentar?.

3.3 ¿Cómo reglamentar al autotransporte urbano?. Reglamentación y concentración en el autotransporte.

Así como no hay unanimidad en los argumentos económicos sobre porqué reglamentar el ATP, tampoco hay unanimidad sobre cómo reglamentar el ATP.

De lo visto hasta ahora se recoge que en el ATP no hay barreras económicas al ingreso (en montos de capital), sí hay barreras técnicas (monopolio) y políticas (reglamentación). La reglamentación es una barrera dispuesta para corregir la competencia imperfecta, o en otros términos, para tornar perfecta la competencia. Pero en tanto barrera, es en sí misma un factor de distorsión y puede tornar imperfecta la competencia, sea fallando en su propósito (esto es, en la corrección de las distorsiones que identifica como propias del mercado y causales de su reglamentación) o incorporando nuevos factores distorsivos (no identificados como propios del mercado).

Como factor de corrección (o de distorsión) de la competencia, la reglamentación actúa como barrera de entrada al mercado mediante el control de su acceso, del precio, y de la cantidad del

servicio, que son los tres ejes fundamentales que estructuran la reglamentación económica de un mercado.

A través de estos medios la reglamentación define los factores que intervienen en el equilibrio o desequilibrio de la competencia: las condiciones en que se compete, el mercado, el poder de negociación de los operadores, etc..

En el caso de mercados reglamentados, la forma en que la reglamentación define y asigna el mercado y la forma en que remunera a los prestadores de la actividad (y por supuesto, la forma final de control de lo reglamentado), determinan el modo en que las empresas procesan la competencia, y por ende, su concentración.

La reglamentación económica de un mercado se estructura en torno a tres ejes fundamentales: la entrada al mercado, el precio del servicio, y la cantidad del servicio (en el autotransporte, asociada directamente a la calidad, piénsese por ejemplo en el tamaño de los vehículos o en el número de servicios por hora).

Se revisa ahora cómo interviene la reglamentación económica del autotransporte en cada uno de estos aspectos, y algunas de las opciones adoptadas en los últimos años apuntando a revertir distorsiones introducidas por los esquemas de reglamentación tradicionales adoptados.

3.3.1 ¿Cómo reglamentar la entrada al mercado?

El derecho a operar es una de las formas fundamentales en que la reglamentación orienta la competencia en el mercado de autotransporte urbano. En tanto barrera de entrada, **el propio derecho de operación (y expansión) del servicio determina la cantidad de empresas y su estructura.**

La entrega de concesiones o permisos de explotación, generalmente a través de procesos licitatorios, es la forma convencional de controlar la entrada de prestadores al autotransporte urbano. La forma de delegación del permiso involucra dos cuestiones básicas para la competencia: una, la definición del mercado; dos, las condiciones de asignación del permiso.

a. La definición del mercado.

Siendo el mercado del autotransporte urbano un mercado de viajes, su delegación involucra una primera decisión del reglamentador respecto a su delimitación. La misma depende de:

- el objeto a delegar: líneas (recorridos individuales) o redes (de líneas o recorridos),
- la configuración espacial del mismo (la distribución territorial de la demanda de viajes es heterogénea),
- su distribución entre las empresas (asignación con o sin derechos de exclusividad, asignación de uno o más permisos por empresa).

Con base en la Teoría del Monopolio Natural, convencionalmente los permisos de explotación en el ATP se delegan sobre líneas individuales y con derechos de exclusividad.

El monopolio y la exclusividad son prototipos de situaciones de privilegio. En el primero se circunscribe del ejercicio de la actividad a una sola persona (pública o privada). En la segunda no se suprime la competencia, pero se garantiza la inhibición del ingreso de nuevos prestadores una vez delegada una actividad. Ambas situaciones conllevan la esencia del privilegio monopólico, asociado a la cautividad de un mercado.

Las propuestas de desreglamentación total del autotransporte urbano se sustentan en la Teoría británica de los Mercados Desafiados. Esta apunta a distinguir y disociar los conceptos de monopolio y exclusividad, sosteniendo que la eficacia y eficiencia del servicio puede mejorarse mediante la competencia, sea real o virtual.

Las políticas de desreglamentación total enfocan la competencia entre los operadores en aquella por el usuario ejercida directamente en la calles.

Se sostiene que la reglamentación de mercados en situaciones de monopolio no siempre requiere del privilegio de la exclusividad. En ciertos casos la amenaza de una competencia virtual puede actuar como factor de "autoregulación" de mercados monopólicos. Esto es, un mercado en situación de monopolio puede funcionar en condiciones de competencia perfecta en tanto pueda ser desafiado por potenciales competidores. No es necesario pues, reglamentar la entrada de competidores mediante la asignación de permisos ni de condiciones de exclusividad.

Entre las barreras de acceso que definen una situación de monopolio se encuentran las económicas (monto de capital inicial), las tecnológicas, y las espaciales o geográficas. Si los requerimientos de capital para acceder al mercado son bajos, si la tecnología es accesible y los costos irrecuperables o "enterrados" son bajos, el precio del servicio puede mantenerse en equilibrio aún en condiciones monopólicas si los operadores son obligados a mantenerlos sin modificaciones durante cierto lapso de tiempo, pues la fijación de un precio demasiado alto o demasiado bajo puede aparejar la aparición de competidores frente a los cuales perder.

Los malos resultados obtenidos de las experiencias de dereglamentación total llevan a criticar la aplicación de esta teoría a los mercados de autotransporte urbano. Se sostiene que el ATP no es un mercado desafiado y que por lo tanto no puede ser desreglamentado pues se observa la existencia de otras barreras de entrada susceptibles de ser aplicadas por parte de los operadores.

Aún sin existir monopolio tecnológico en cuanto a los vehículos o las instalaciones, sí puede haberlo en cuanto a las tecnologías de operación y coordinación de servicios. El acceso a información sobre demanda y costos es asimismo diferente entre operadores reales y potenciales. La operación de rutas en red permite potenciar estas situaciones, implementando distintas estrategias de predación de competidores mediante control de frecuencias y horarios, subvenciones cruzadas entre líneas, etc...

Estas críticas convergen con las revisiones formuladas a la aplicación de la Teoría del Monopolio Natural al ATP, y su condicionamiento a la operación de redes y no de líneas individuales (se remite al apartado 3.2).

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.

Así, el amplio espectro de posturas intermedias o de desreglamentación parcial 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 de competencia. 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 de beneficios), y aumentos de productividad y calidad del servicio.

Mantener la periodicidad y efectividad de los ciclos licitatorios, es decir, su cumplimiento en tiempo y forma, se considera fundamental para que la licitación actúe como mecanismo de introducción de competencia a estos mercados.

Las opciones de licitación cubren una gama amplia de combinaciones entre planeamiento público y mercado. A fin de incentivar al operador a controlar sus costos y ganar productividad, se incorporan diversas modalidades de organización contractual que apuntan a flexibilizar la intervención de la reglamentación y a separar los riesgos de operación de los riesgos comerciales. Respecto a estos particulares se comenta en el apartado 2.1 la experiencia francesa, que establece un esquema básico de contrato compuesto por duración, precio, inversiones y competencias del contratante y del contratado, sobre el cual fluctúan una diversidad de modelos conforme a la repartición de los riesgos de la operación (sobre la inversión, los costos operativos o comerciales).

En general la intervención del poder público se sostiene 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).

La delegación de permisos vía licitaciones tiende a recoger la idea de monopolios espaciales aportada por las revisiones a la Teoría del Monopolio Natural. Se propende a la licitación por redes o zonas, combinando incluso rutas de rentabilidad diferente, tal como se menciona anteriormente. Pero no se tiende a recoger la distinción de los conceptos de monopolio y exclusividad, aportada por la Teoría de los Mercados Desafiados.

De este modo, la reglamentación evita la competencia predatoria mediante el control del acceso al mercado (delegación de permisos por licitación), pero habilita simultáneamente derechos de exclusividad.

Este tipo de estrategia reglamentaria inhibe la competencia, no la corrige. Es decir, se busca evitar lucros monopolistas por competencia imperfecta, pero da lugar a lucros monopolistas por otro tipo de competencia imperfecta. La exclusividad genera asimismo monopolios espaciales, sustentados en idénticos privilegios monopólicos.

b. Las condiciones para la asignación.

Son aquellas exigidas a los potenciales interesados para poder participar en el proceso de delegación, y eventualmente, resultar favorecidos. En general son criterios técnicos y/o económicos.

La disposición de montos mínimos de capital (en cantidad de parque, instalaciones, garantías) funciona como un instrumento clave para el control del acceso al mercado, condicionando el tamaño de las empresas postulantes. Este criterio es el aplicado convencionalmente a mercados de ATP, argumentándose la finalidad de garantizar una mayor solidez de los prestadores.

En este sentido, corresponde un control de las transacciones accionarias a posteriori de la concesión del permiso. Si la venta total o parcial de acciones es libre y carece de cualquier reglamentación, pierde el sentido la selección de oferentes conforme a requisitos técnicos y/o económicos asociados a la solidez de los operadores..

Las revisiones reglamentarias recientes critican la disposición de montos mínimos de capital por considerar que no se corresponde con las bajas dotaciones requeridas para el inicio en la actividad.

Los aspectos relativos a la reglamentación técnica se consideran vinculados a la cantidad y calidad del servicio, por lo cual deben ser aplicados *durante* el ejercicio del permiso, y no como una condición de acceso al mismo. La disposición de condiciones técnicas para el acceso al mercado es vista como poco relevante en la actualidad en atención a los cambios registrados por la tecnología en los últimos años, tales como la generalización del *leasing* o la terciarización. El modelo reglamentario en discusión para las ciudades brasileras hace hincapié en este sentido (Brasil – GEIPOT, 1999; Brasilerio y otros, 2001).

La tendencia actual en la especialidad es a incorporar criterios económicos para la selección de los prestadores. Las experiencias europeas y latinoamericanas recientes muestran un abanico de alternativas: por el menor costo por kilómetro, por la menor tarifa, por el menor subsidio (para rutas de baja rentabilidad), o por el mayor canon (para rutas con alta rentabilidad). Esto indica asimismo, la discriminación de la rentabilidad heterogénea de las rutas, tema apuntado precedentemente. En el caso de renovaciones del permiso en nuevas rondas licitatorias se contemplan mejoras económicas respecto a las ofertas iniciales, en atención a la experiencia adquirida en la gestión y la correspondiente evolución de la *performance* empresaria.

Los casos reseñados en el apartado 2.1 y 2.2, basados en la incorporación de criterios económicos para la asignación del permiso en combinación con disminuciones en los plazos de explotación, muestran efectos positivos en la disminución de costos de explotación.

3.3.2 ¿Cómo reglamentar el precio del servicio?

La resolución históricamente adoptada para corregir las distorsiones en la competencia aparejadas por el monopolio natural es la tarifa administrada (o precio reglamentado). Si la reglamentación controla el precio del servicio, esto es, fija una tarifa, la cuestión fundamental

es **cómo se remunera al prestador**. La forma tradicionalmente aplicada al autotransporte urbano se basa en el método norteamericano conocido como *cost-plus*, o de control de costos, donde el precio se define según un costo/kilómetro más un porcentaje fijo de ganancia.

En los casos de remuneración **por control de costos**, el concedente garantiza el equilibrio económico de la *empresa*, esto es, asume todos los riesgos de la prestación (sobre los costos, sobre la inversión, y los comerciales, es decir, sobre la demanda). La tarifa, pues, está atada a la evolución de la planilla de costos. La disputa en términos del acceso al mercado (licitación) no impone considerar más que criterios técnicos (cantidad mínima de parque, por ejemplo).

Al igual que el concepto de monopolio natural, la tarifa administrada también es objeto de revisión en las nuevas escuelas de la economía de la reglamentación, y no se limitan a ésta las alternativas reglamentarias. En líneas generales se pasa de la definición de la tarifa a la definición de un límite tarifario (tarifa tope).

Algunos países introducen otra variante de remuneración conocida como *fixed price*. En estos casos se aplica un método de **control de precios**, donde el operador es remunerado conforme a una transferencia fija, con independencia del costo. El concedente garantiza el equilibrio económico del *contrato*, pero la empresa asume el riesgo comercial de la operación. La disputa por el acceso al mercado en este caso, se dirime con base en criterios pecuniarios (oferta de menor precio).

La firma del contrato, donde se establece el plazo de la concesión (no mayor a los 5 años), se acompaña por un mecanismo de adecuación de precios conforme variaciones del índice de precios al consumidor (inflación). En el caso de un aumento de costos no susceptible de ser modificado por la empresa o devenido de disposiciones de la autoridad de aplicación, éste se traslada directamente a la tarifa. En algunas ocasiones se establece asimismo un cronograma de reducciones de la tarifa, conforme la gestión de la empresa se consolida y aumenta su eficiencia (De Rus, 1997a, De Rus y otros, 1997).

El riesgo de esta estrategia reglamentaria de precios, es que el operador reduzca la calidad del servicio como mecanismo de disminución de costos, en vistas a que tiene preestablecida una tarifa máxima. En este punto convergen ambas propuestas reglamentarias: su éxito está condicionado al ejercicio de un control eficaz por parte del ente reglamentador. No obstante ésta última alternativa resulta más transparente, puesto que el deterioro de la calidad es un elemento verificable a simple vista, y a cuya denuncia puede contribuir la acción de los usuarios, promovida por la reglamentación de instituciones y medios para su representación. Controlar costos resulta más oscuro, para el estado y en especial para el usuario, ya que dependen de información contable, elaborada y suministrada por las empresas.

La reglamentación económica de precios con base en el control de costos operativos y la definición de un porcentaje fijo de rentabilidad empresaria, impone una revisión periódica conforme a información suficiente y confiable. Si la autoridad de aplicación tampoco tiene a cargo la recaudación de los pasajes vendidos, este requisito es extensivo al conocimiento de los ingresos generados por la actividad. Aún sin considerar las posibilidades de corrupción y de intereses creados, la sujeción del contratante al suministro de información del contratado, desvirtúa el ejercicio de la función de control, elemental para evitar o corregir fallas de la reglamentación que resulten en la concentración del mercado.

Como se menciona en el apartado 2 de este capítulo, las revisiones reglamentarias incluyen diferentes **formas de resarcimiento o pago** a los operadores dentro de la modalidad de remuneración por control de costos, distinguiéndose dos grandes grupos denominados como **Modelo Tarifa (pago por boleto vendido)** y **Modelo Ingreso Público (pago por kilómetro recorrido)**.

El Modelo Tarifa presenta la debilidad de generar costos de operación diferentes, conforme a la variación de la demanda entre las diversas líneas o recorridos. Esto supone tarifas diferenciales por corredores, y por ende, precios más altos para aquellos menos rentables. De disponerse una tarifa única o indiferenciada, algunos no serán comercialmente atractivos, a menos que las empresas efectúen subsidios cruzados mediante la operación conjunta de distintas líneas, o que los costos cubiertos por la tarifa reflejen la situación de las empresas menos rentables. Cualquiera de estas situaciones define una *performance* diversa para las empresas operadoras, y habilita procesos de crecimiento diferencial. Se observa este particular para el caso de Buenos Aires en el capítulo 7.

Una alternativa de solución a este problema es la creación de Cámaras de Compensación Tarifaria³⁵. 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 superávit 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.

Es ampliamente reconocido también que esta forma pago no incentiva a las empresas a bajar sus costos, pues la exageración del valor de los activos de capital y de los costos operativos aumenta la rentabilidad. El Modelo de Ingreso Público sí lo hace, pues la rentabilidad del operador depende de ello. Esto puede sin embargo desalentar la captación de pasajeros.

Tratando de mitigar las distorsiones de ambos modelos se proponen algunas formas mixtas, donde una parte del resarcimiento se vincula a los costos y otra a la renta tarifaria obtenida por la empresa. Esta forma se conoce como Factor B, y su proximidad a uno u otro modelo depende del porcentaje asignado a cada forma de resarcimiento.

3.3.3 ¿Cómo reglamentar la cantidad del servicio?

Como se vio, para evitar una competencia imperfecta, la reglamentación controla la entrada al mercado de ATP imponiendo barreras al libre acceso de prestadores, mediante la asignación de derechos de operación y de derechos de exclusividad. Dado que estas barreras definen monopolios espaciales para la operación, la reglamentación debe intervenir también sobre el precio del servicio y sobre su cantidad y calidad, a fin de evitar que la situación monopólica de lugar a imperfecciones en la competencia. Ya se hizo referencia a la intervención sobre el precio del servicio (tarifa), resta mencionar la intervención sobre la cantidad y calidad del mismo.

³⁵ Este método se aplica en Brasil a principios de los '80.

Si se habilitan derechos de exclusividad, la reglamentación debe controlar la cantidad y calidad del servicio para evitar estrategias monopolistas de maximización de lucros, definiendo algunos o todos los parámetros operativos del servicio (frecuencias, horarios, etc.). Mayoritariamente los análisis de las políticas reglamentarias (o desreglamentarias) del ATP se restringen a esta cuestión, es decir, a la **cantidad de parámetros** operativos, económicos y de calidad controlados por la reglamentación.

En el modelo de fuerte reglamentación dominante antes de la reforma (franquicia), dispone el control de todos los parámetros operativos que definen la cantidad del servicio, y por ende en este caso, la calidad. La reglamentación interviene en el tamaño, cantidad, antigüedad y tipo de vehículos, en la frecuencia y los horarios de circulación de los mismos, en la cantidad y distancia de los puntos de acceso a los vehículos (paradas).

Los modelos reglamentarios aplicados tras la reforma contemplan opciones más amplias y menos rígidas de intervención sobre la cantidad y calidad del servicio. Estas incluyen la disposición de patrones mínimos de servicio (frecuencia, cantidad y antigüedad de la flota, etc.), y/o su combinación a propuesta de los operadores (por ejemplo, en cuanto a la capacidad del parque utilizado y la frecuencia del servicio). En el caso de la delegación de líneas como objeto del permiso, se tiende a sustituir la convencional definición de recorridos por calles por otras sustentadas en puntos fijos, que pueden ser puntos de paso obligado o las cabeceras y terminales (experiencia de los países nórdicos), o bien a aplicar la definición por calles o corredores a ciertas zonas del recorrido solamente (las experiencias recientes de Santiago de Chile o San Pablo se orientan en este sentido). Se incluyen asimismo indicadores de calidad mínimos a ser cumplidos y mejorados durante el transcurso del contrato.

3.3.4 Reglamentación, poder de negociación y competencia.

Se dijo que la existencia de barreras de entrada al mercado torna imperfecta la competencia, que estas barreras pueden ser económicas, técnicas o políticas, y que en un mercado reglamentado éstas dependen de la reglamentación como principal barrera de corrección (o distorsión) de la competencia.,

Siendo el poder de negociación de los operadores una barrera de entrada al mercado, en el caso de mercados reglamentados de ATP es función de las relaciones entre:

- Los proveedores.

En el mercado de ATP los insumos están concentrados en pocos productores, y conforme al tipo de remuneración de la actividad, generalmente existe convergencia de intereses más que competencia entre proveedores y operadores. La realización de acuerdos (inclusive *joint-ventures*) para conseguir aumentos simultáneos de ganancia, no los convierte en competidores reales ni potenciales. En este aspecto la intervención de la reglamentación sobre la inversión es fundamental.

- Los operadores existentes.

En tanto la reglamentación asegure la coexistencia de empresas mediante la asignación de mercados exclusivos con rentabilidad garantizada con base en el control de los costos, la

supervivencia de operadores con tamaños diversos puede ser favorable para el desempeño del conjunto de la actividad (eleva costo medio).

- Los compradores.

Salvo intervención específica de la reglamentación, la atomización del usuario del transporte público diluye su capacidad de negociación³⁶. En cuanto a la del poder público como comprador, depende de la forma de control de precios y costos de producción (control por costos, por precios máximos, o por ingreso público).

- La Autoridad de Aplicación.

Los operadores mantienen una actitud corporativa, propositiva y/o peticionante, cuya efectividad depende directamente del poder económico de las empresas y de la capacidad de autonomía de la Autoridad Pública. El acceso a la información refuerza el poder de negociación diferencial de las grandes empresas en su carácter de negociadores directos con la Autoridad.

3.4 Reglamentación y concentración en el autotransporte urbano: resultados teóricos.

Conforme a lo visto, las distintas formas de controlar la entrada al mercado, la cantidad, y el precio del servicio, definen estrategias diferentes de reglamentación económica, y por ende, de orientación de la competencia en el autotransporte urbano, ya que siendo un mercado reglamentado, la competencia (y consecuentemente, la eficiencia) depende de la estrategia reglamentaria.

La forma de delegación del permiso define la forma en que se orienta la competencia entorno al derecho de operación. La competencia por operar una nueva línea o expandirla espacial u operacionalmente, apunta al mecanismo de licitación como instrumento de control de la entrada de operadores nuevos o de la expansión de los existentes, y es independiente de la forma de remuneración.

La forma de remuneración define la forma en que se orienta la competencia hacia el usuario o hacia los costos. Si la ganancia de la empresa está sujeta a la cantidad de boletos vendidos con independencia del costo de operación (Modelo Tarifa), se incentiva a la empresa a ampliar la cantidad de pasajeros transportados (vía incorporación de rutas o de parque, eliminación o reducción de la competencia, mejora de la calidad, etc.). Si la remuneración del operador es por servicio prestado (Modelo Ingreso Público), se incentiva al operador a reducir sus costos, pues de estos depende su rentabilidad, y no del volumen de pasajeros transportado. Este último aspecto sin embargo, puede desalentar la captación de pasajeros. En el capítulo 8 se observa cómo estos elementos se conjugan en la reglamentación aplicada al autotransporte metropolitano de Buenos Aires.

³⁶ El Versement Transport francés o su versión brasilera el Vale Transporte, ejemplifican una posible forma de ampliar el poder de negociación de los usuarios mediante su representación por las empresas empleadoras que se transforman en grandes clientes.

Se dijo que en situaciones de competencia imperfecta la estructura del mercado depende del grado de exclusividad y del poder de negociación de los operadores, factores ambos que actúan como barreras de entrada. De lo expuesto resulta que el grado de exclusividad de los operadores en mercados reglamentados de ATP depende:

- de la forma de asignación del permiso de explotación,
- de las condiciones de asignación del permiso,
- de la amenaza de nuevos competidores, por fuera (clandestinos) o por dentro de la reglamentación (grupos económicos, empresas de sectores conexos, proveedores, etc.),
- de la amenaza de sustitución del producto (caminata, transporte particular, nuevas pautas de localización).

Estos aspectos se utilizan en el capítulo 7 para observar el caso de Buenos Aires. Pero ahora permiten continuar el razonamiento iniciado en el capítulo 2 y en el apartado anterior en cuanto a la asociación entre reglamentación y concentración empresaria en mercados de ATP, núcleo del análisis del trabajo.

Se dijo que en mercados reglamentados de ATP, la existencia de **procesos de concentración empresaria es atribuida concordadamente a la reglamentación, con independencia de la posición sostenida en cuanto a su estructura como mercado** (tendiente a la atomización o a la concentración).

Se dijo también que la concentración de un mercado depende de fallas en la competencia, y que la competencia falla cuando hay barreras de entrada al mercado. En un mercado reglamentado la competencia depende de la estrategia reglamentaria. **En un mercado reglamentado, pues, la concentración es consecuencia de fallas en la definición de la competencia.**

Si la reglamentación controla la entrada al mercado y asigna derechos de operación exclusivos en términos de ruta (monopolios espaciales), necesita controlar también el trinomio cantidad, calidad y precio, para impedir estrategias de maximización de lucros. Contemplado esto, no deben producirse situaciones de crecimiento diferencial de las empresas. **En regímenes de fuerte reglamentación como la franquicia, pues, no deben producirse procesos de concentración, “teóricamente”.**

La reglamentación del mercado impone barreras de entrada para evitar una competencia imperfecta. Pero en tanto barrera de entrada, puede a su vez “distorsionar” la competencia, fallando en su propósito. **Las fallas de la reglamentación en la definición de la competencia y del mercado (y por ende, la concentración) devienen fundamentalmente del tipo de estrategia implementada y de su control efectivo, más que de la cantidad de reglamentación.**

En tanto barrera de entrada, la reglamentación puede asimismo “crear” una competencia imperfecta. Al controlar la entrada y definir la exclusividad se establece un monopolio, y un monopolio es poder. Es posible delegar a privados prestaciones en situación de monopolio, pero se debe condicionar el poder que lo acompaña. No obstante, este trabajo enfatiza la situación inversa. Es posible delegar a privados prestaciones que no poseen situación de monopolio en

condiciones monopólicas, creadas por la reglamentación. La reglamentación también puede "crear" monopolios en mercados que no lo son.

Hasta acá se llega, en el plano teórico, a que la concentración del mercado de autotransporte urbano es resultado de su reglamentación. En tanto barrera de entrada, la reglamentación del ATP puede causar concentración, sea por fallar en la corrección de las distorsiones que identifica como propias del mercado, o por incorporar factores distorsivos no identificados como propios del mercado. Las fallas de la reglamentación en la definición de la competencia y del mercado devienen fundamentalmente del tipo de estrategia implementada y de su control efectivo, más que de la cantidad de reglamentación.

De todas formas, La revisión de distintos casos bien documentados, sin embargo, plantea algunos otros interrogantes. Las fallas de la reglamentación dependen de cómo, de cuánto y también de cuándo se reglamenta un mercado.

Estas observaciones complementan las hechas en el apartado anterior, y la Figura 3.2 continúa el esquema de razonamiento.

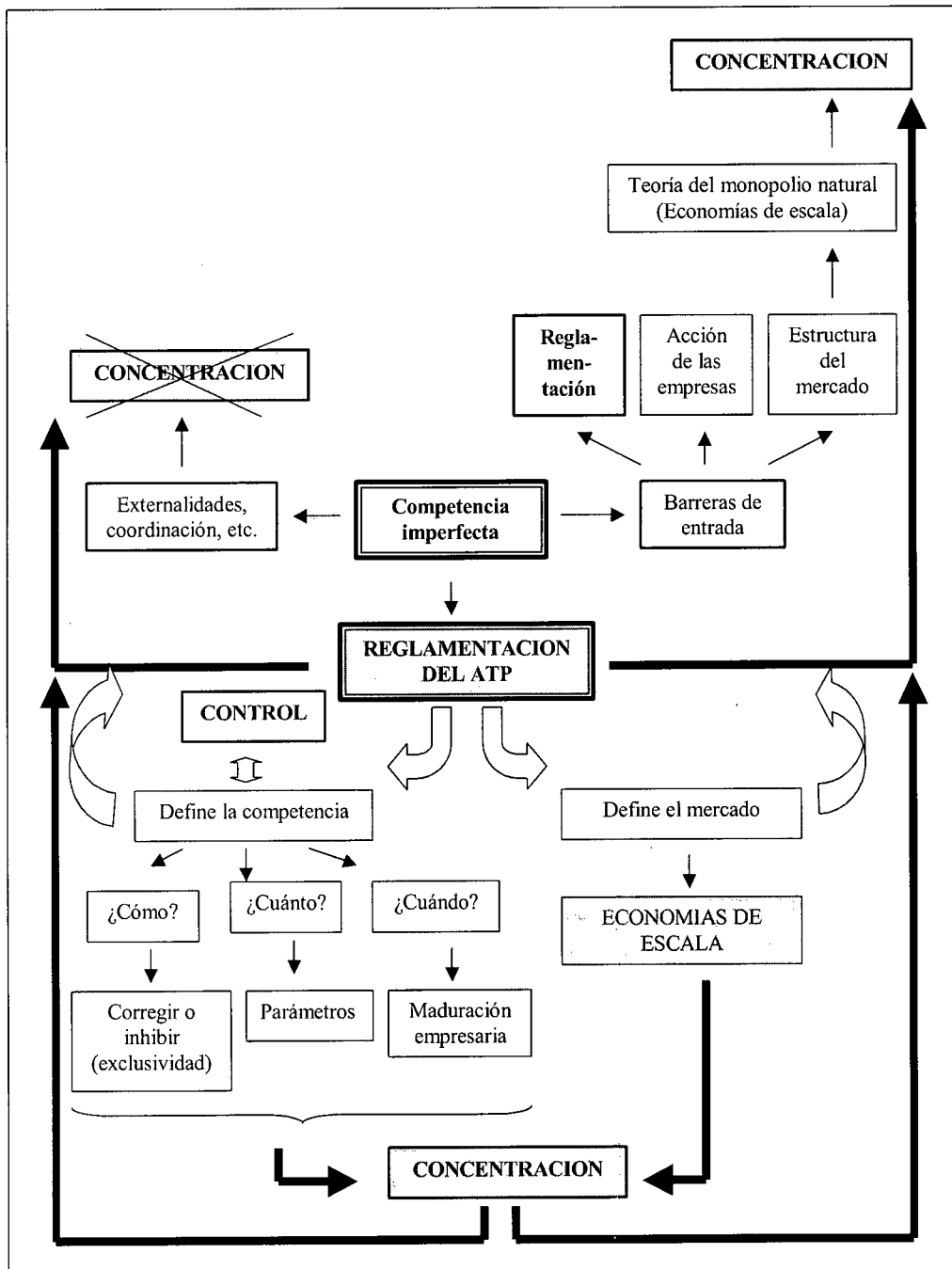


Figura 3.2. Competencia, reglamentación y concentración en el autotransporte urbano.

3.5 Reglamentación y concentración en el autotransporte urbano: resultados empíricos.

En el apartado 2.2 se observa que una de las consecuencias menos prevista y más corroborada tras las reformas reglamentarias de los últimos años, es el devenir de procesos de concentración empresarial. Estudios bien documentados concluyen que **son factibles procesos acelerados de concentración en mercados de transporte, incluso en los de autotransporte urbano** (Pedersen, 1998; Cowie y Asenova, 1999; Baños Pinto y otros, 2000; Respicio, 2000; Respicio y Cardoso, 2000, entre otros).

En primer lugar, se registran procesos de concentración en situaciones de desreglamentación. Tanto en Estados Unidos, como en el Reino Unido, Chile, Australia y los países escandinavos, donde se practican políticas de desreglamentación parciales o totales, se producen casos de concentración empresarial, aunque se destaca la dependencia de los resultados de la capacidad política del órgano reglamentador para diseñar y licitar la red y para monitorear al operador, y de la estructura precedente del mercado.

La liberalización del autotransporte público urbano en Santiago de Chile, iniciada en 1980 y completada en 1988, no desarticula los carteles de prestadores preexistentes sino que refuerza su peso, de modo que su poder de negociación deviene en un sustituto de la ausente reglamentación estatal. La acción de este comportamiento oligopólico da como resultado aumentos de tarifas que alcanzan casi al 200% entre 1979 y 1990. Simultáneamente, la liberalización es acompañada por el ingreso de pequeños operadores, aparejando un crecimiento y envejecimiento desmesurado de la flota que deriva en externalidades por congestión, contaminación y accidentalidad.

Como resultado de la segunda reforma de reglamentación parcial de 1991, el parque se reduce y los operadores se formalizan y modernizan como empresas (Malbrán y otros, 1998), con efectos positivos en la calidad del servicio, el precio, y las externalidades (seremite al apartado 2 de este capítulo).

La desreglamentación de 1982 en EEUU mantiene el control estatal respecto a las tarifas y a las condiciones de ingreso y egreso del mercado. No obstante, tras un notable incremento inicial en el número de operadores (se triplica en cinco años), también se inician procesos de fusión de empresas que resultan en la supresión o reducción de servicios poco rentables, sin obtenerse mejoras financieras para el sector (OIT, 1992).

El caso del Reino Unido, considerado como ejemplo prototipo de las políticas de desreglamentación del transporte de pasajeros, tiene como resultado la formación acelerada de grandes empresas y la consolidación de grupos económicos, basados en acuerdos entre los operadores, que redundan en la conformación de un mercado oligopólico.

Se menciona anteriormente que la desreglamentación en el Reino Unido se practica en etapas: se aplica primero a los servicios interurbanos y luego a los servicios locales fuera de Londres.

En la primer fase, la empresa estatal National Express entra en competencia con una nueva empresa, la British Coachways. Entre ambas empresas se desencadena una guerra de tarifas que

culmina en la inesperada quiebra de la última. A partir de entonces los precios de la National suben vertiginosamente. Como resultado, al momento de ser privatizada en 1988, la tarifa del servicio es un 20% mayor que antes de la desreglamentación.

Como resultados de ambas fases se observa una reducción de los subsidios y de los costos de explotación. No obstante, la desreglamentación no apareja mayores desafíos para las empresas más grandes y se acelera un proceso de concentración. Las empresas públicas recién privatizadas muestran una mejor condición para la competencia, y logran controlar la expansión de nuevos operadores. También se presentan comportamientos monopólicos a nivel de ruta. Los grandes operadores ya establecidos capturan las de mayor demanda y definen precios. Las tarifas aumentan y se sostiene la caída de la demanda.

Según Preston (1999), entre 1988 y 1997 salen de la industria inglesa 185 empresas, y emergen tres grandes compañías, las cuales controlan el 11% del mercado en 1989, y el 53% en 1997. Aunque la rentabilidad promedio de la industria es del 12%, un 21% de las empresas tienen márgenes de ganancias superiores al 15%, en tanto un 22% tiene márgenes inferiores al 5%.

Al igual que en el caso chileno, la desreglamentación tiene como contraparte el ingreso de pequeños operadores, que redundan en un aumento de la cantidad de vehículos, en especial de minibuses, y un envejecimiento de la flota. Esto provoca externalidades por un lado, principalmente por congestión, y empresas poco rentables por el otro, lo cual deriva en supresiones de servicios en horas de poco tráfico o en rutas de poca demanda (Aragão, 1996; Santos y Orrico Fo., 1996b; OIT, 1992).

La desreglamentación parcial del ATP en Londres registra el mismo proceso de concentración de las empresas. Bentley (1998) califica la estructura actual del autotransporte urbano de pasajeros como un mercado post - competitivo, esto es, consolidado. El estado sostiene su capacidad de control y planeamiento, y la red mantiene su cohesión, pero el mercado presenta una estructura heterogénea, donde empresas grandes pertenecientes a grupos conviven con empresas chicas e independientes.

Bentley (1998) resume la experiencia británica de reforma en la coexistencia de dos modelos operativos: uno dentro de Londres, denominado modelo de *tendering o franchising*, y otro fuera de Londres, denominado modelo competitivo o desreglamentado. En ambos casos los costos unitarios bajan al igual que los subsidios, y aumentan los kilómetros recorridos y las tarifas, subiendo éstas últimas aún más que la inflación. En paralelo, se registra un rápido proceso de concentración empresarial, que deviene en una dispar distribución de rentabilidades.

Suecia, Dinamarca y Australia desreglamentan parcialmente el transporte urbano e interurbano entre 1989 y 1990. Se trata de políticas de *competitive tendering* (licitaciones competitivas) con una progresiva introducción de la competencia en el mercado del autotransporte. También en estos casos se produce concentración empresarial con crecimiento del tamaño medio de empresa.

Se coincide en observar que los resultados de la experiencia sueca no fueron los esperados. Según Nordenlöw y Alexandersson (1999) la experiencia sueca presenta procesos de concentración vía fusiones y absorciones de empresas *a posteriori* del inicio de las licitaciones. La acción de la *Swedish Competition Authority* se levanta como obstáculo al funcionamiento del mercado, limitando las habilidades de las pequeñas empresas para cooperar en la competencia

(por ejemplo, restringiendo la estandarización del uso de vehículos entre municipios, lo cual supone costos extra de adaptación para la operación simultánea, difíciles de afrontar para las firmas chicas).

Se coincide asimismo en que la concentración es un problema para la competencia en estos países y en otros, como Holanda, por la expansión internacional de los grupos económicos. Se registra expansión internacional de capitales autotransportistas también en Dinamarca, Suiza, Noruega (Wilson y Casavant, 1995; Pedersen, 1998; Cowie y Asenova, 1999; Nordenlöw y Alexandersson, 1999; Van de Velde, 2003; Nash, 2003; Alexandersson y Pydokke, 2003; Alexandersson y Hultén, 2003).

En síntesis, en los países donde se aplicaron políticas de desreglamentación, total o parcial, se producen casos de concentración empresarial. En cuanto a sus efectos, se destaca la dependencia respecto a las condiciones iniciales de la estructura del sector, y a la capacidad política del reglamentador para diseñar y licitar la red, y para controlar a los operadores.

En segundo lugar, casos bien documentados de América Latina registran procesos de concentración en situaciones de reglamentación, bajo esquemas de fuerte intervención como la franquicia.

Henry, Brasileiro & TURMA (2000) corroboran una creciente hegemonía de empresas grandes asociadas a grupos económicos nacionales y diversificadas económicamente en el autotransporte de Brasil.

En el caso del transporte interurbano de pasajeros, la existencia de empresas con diferentes razón social dificulta la ponderación del fenómeno de concentración económica y de sus efectos. En el autotransporte urbano se presenta una estructura de *oligopolio cartelizado* basada sobre acuerdos de intereses comunes entre operadores (Contreras y otros, 1998). Trátase, pues, de un proceso de concentración en un mercado fuertemente reglamentado, más allá del grado de cumplimiento de la normativa. Por su similitud con la situación del autotransporte metropolitano de Buenos Aires, estos casos son analizados con más detalle próximamente.

De la comparación de nueve ciudades brasileñas, Santos y Brasileiro (1996) concluyen asimismo que el tamaño relativo de los mayores operadores no está relacionado con el tamaño del mercado. En ciudades grandes hay mayor número de operadores que en otras de menor tamaño. El umbral de población alcanzado hacia los años '40 y '50 cuando aún no existe un régimen de reglamentación formal, habilita la existencia de operadores independientes. La mayor cantidad de operadores en grandes mercados no significa que sean menos concentrados, puesto que el parque medio aumenta con el crecimiento de la población. Resaltan que la dinámica de la estructura del mercado depende de la historia local, tanto en términos sociales, como políticos y territoriales.

Cabe destacar que también en estos casos se registra un crecimiento notable de servicios de autotransporte alternativo, con base en vehículos de pequeño porte y prestación artesanal, mayoritariamente no reglamentados por el poder público (esto es, son servicios "informales" o

“clandestinos”³⁷, aunque tampoco acá su participación en el total de viajes realizados es dominante.

Por lo tanto, tanto en casos de desreglamentación como de fuerte reglamentación, se registra un crecimiento paralelo de procesos de concentración y de servicios alternativos en las últimas dos décadas.

En mercados fuertemente reglamentados se registran, pues, procesos de concentración empresaria. Tal como lo señalan Krantzer y Sánchez (1993), Gutiérrez (1997a, 1998), Corvi (1998) y Brennan y Ribera (2000), el caso de Buenos Aires se inscribe en esta situación. Se desarrolla esto en los capítulos siguientes.

Contreras y otros (1998) demuestran que el autotransporte urbano de pasajeros presenta procesos de concentración empresaria asociados a la formación de oligopolios cartelizados tanto en situaciones de desreglamentación como de estricta reglamentación. Es decir, el desarrollo por parte de los operadores existentes de estrategias comerciales y de producción que actúan como barrera de entrada, incluyendo alianzas comerciales, absorciones y fusiones.

Con independencia de posibles fallas en la definición de la estrategia reglamentaria, la **falta de rigurosidad en la aplicación de los marcos reglamentarios** se reconoce como un aspecto generalizado con **incidencia significativa en la concentración del mercado** en América Latina.

Atento a este último aspecto, se colocan en **tercer lugar** experiencias como las de Caracas en Venezuela y Lima en Perú, donde en **situaciones de desreglamentación o de débil reglamentación no se produce concentración**. El mercado de ATP mantiene una estructura atomizada, protagonizada por operadores individuales de gestión artesanal más o menos organizada en términos corporativos (Ocaña y otros, 1996; Chavés y Orrico, 1998, 1999).

Ocaña y otros (1996) señalan que en el caso de Venezuela el servicio de minibuses (kombis, chingas, o por puestos, vehículos de entre 9 y 32 lugares respectivamente) es el predominante. Son operados bajo gestión artesanal por choferes dueños, organizados en asociaciones. La participación de las empresas de ómnibus disminuye desde 1966. Es operado por empresas pequeñas (promedio de 20 vehículos) privadas y públicas (éstas últimas desaparecen en los años '70), también de gestión artesanal. Los autores sostienen que el papel del estado es fundamental en la organización del transporte público. La Política Nacional de Transporte Urbano implantada en 1991, con base en la descentralización administrativa hacia los municipios, mantiene una reglamentación débil y un mercado atomizado.

Del mismo modo Chavez (1998) sostiene que desde los '70 los servicios de microbuses, operados por pequeños empresarios agrupados bajo la forma de *comités* dominan el autotransporte en Lima. Si bien la operadora pública subsiste hasta 1992, su participación en el total de viajes de la ciudad es sólo del 15%. El mercado pre reforma de Lima es un mercado atomizado, y a pesar de estar reglamentado, convive con la informalidad por el débil ejercicio

³⁷ Las metrópolis de Sao Paulo y Río de Janeiro constituyen casos prototipo de avances recientes hacia la reglamentación de estos servicios, Sin embargo, la situación de informalidad aún domina en las ciudades brasileras en términos de conjunto a nivel nacional (Ferreira, 2000; Orrico, 2003; COOPER RIO DA PRATA, 2003).

de la reglamentación. No existe en este caso concentración ni un mercado oligopolizado previo ni posterior al proceso de desreglamentación total de 1991. También se coincide en destacar las debilidades del estado en la organización del transporte público, subsistentes en la segunda reforma de nueva reglamentación de 1997, que no introduce ninguna alteración significativa a los resultados comentados.

La reseña efectuada cuestiona los argumentos que sostienen una relación lineal y proporcional entre reglamentación y concentración en el mercado de autotransporte urbano, aumentando la dispersión cuando la reglamentación es baja o débil, y la concentración cuando es alta o fuerte (Krantzer y Sánchez, 1993). Asimismo, en términos teóricos, la atribución *per se* de procesos de concentración empresaria a ésta última también es cuestionable, dado que en teoría no deben producirse, a menos que falle la política reglamentaria.

El proceso de maduración empresaria del autotransporte público manifiesta una heterogeneidad significativa, en estrecha relación con el grado y la modalidad de intervención del estado en la actividad.

Se da entonces una primer paradoja. La de tener concentración en mercados desreglamentados y reglamentados, y de no tenerla en mercados desreglamentados y reglamentados. La constante aparece al observar la preexistente asociación entre reglamentación y maduración empresaria. Hay concentración donde existen procesos previos de fuerte reglamentación y maduración empresaria hacia formas capitalistas (sea bajo gestión privada, como en Buenos Aires, o de monopolio público, como en Londres). Y no hay concentración donde existen procesos previos de débil reglamentación y maduración empresaria incipiente (como en Venezuela o Lima). En ambos casos con independencia de que la reforma mantenga el mercado reglamentado o lo “des”reglamente (toda “des”reglamentación habla de una previa “reglamentación”).

La Figura 3.3 esquematiza el razonamiento seguido, y continua el formulado en los apartados anteriores.

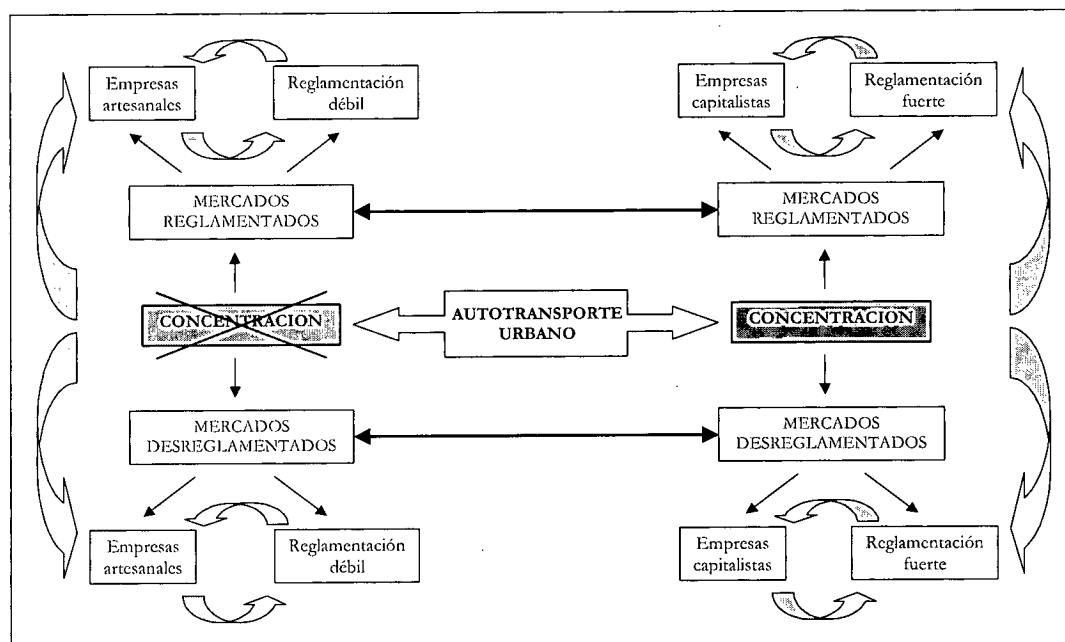


Figura 3.3. Reglamentación y concentración en las experiencias de reforma.

Se coloca en cuarto lugar una última observación surgida del análisis diacrónico de mercados fuertemente reglamentados. Y es que acelerados procesos de concentración y reconversión empresarial se desencadenan en ciertos momentos históricos y no en otros, aún bajo la aplicación de una misma estrategia reglamentaria, como la franquicia.

Para ilustrar esta observación se comenta sintéticamente la evolución del autotransporte público de Buenos Aires, para luego desarrollarla en el capítulo 4.

El autotransporte público de Buenos Aires es prestado por particulares desde sus orígenes, a comienzos del siglo pasado, y reglamentado por un régimen de franquicia a partir de 1961. Previamente, la ausencia de reglamentación formal es suplida por acuerdos entre los transportistas, dándose cada grupo de choferes dueños una forma propia de reglamentación. A partir de su reglamentación formal en 1961 éstos evolucionan hacia formas empresariales capitalistas propiamente dichas, en paralelo a procesos de concentración leves. Hasta comienzos de los años '90 el espectro de prestadores es numeroso, y coexisten empresas de tamaño pequeño y mediano. A partir de entonces, en un contexto de contracción de la demanda, se desencadena un fuerte proceso de concentración acompañado por una revisión reglamentaria, la cual sin embargo sostiene el régimen de franquicia preexistente.

La misma evolución registra el ATP en las ciudades brasileras. También en este caso el servicio es prestado por particulares desde sus orígenes y reglamentado por franquicia en los años '60, momento a partir del cual los operadores se consolidan como empresas capitalistas con un

proceso de concentración leve. En los años '80, con posterioridad a una crisis del sector acompañada por una modificación de la reglamentación que conserva el régimen de franquicia (municipalización del ATP), se desencadena un fuerte y sostenido proceso de concentración, que se soporta en la preexistente situación de crecimiento diferencial de las empresas, al igual que en el caso de Buenos Aires (Henry, Brasileiro y TURMA, 2000).

Tanto en el caso de las ciudades brasileras como en el de Buenos Aires, y como en el de las otras metrópolis mencionadas arriba, **estos procesos de concentración tienen como correlato una creciente participación de minibuses y servicios informales** o clandestinos, que manifiestan situaciones de crisis macroeconómica y crecimiento del sector informal de trabajo urbano, y también la existencia de diferentes segmentos de mercados de viajes y la incapacidad de ser atendidos sólo por empresas de perfil "rígido", como son las convencionales de servicios públicos de autotransporte. Estos aspectos, vinculados a las características de la economía y la ciudad del ciclo actual del capitalismo, serán retomados adelante.

Se da, pues, una segunda paradoja. La de tener en la actualidad procesos fuertes de concentración, tanto en mercados reglamentados como en mercados desreglamentados, y paralelamente, tener procesos débiles de concentración en distintos momentos históricos, tanto en mercados reglamentados como desreglamentados.

Lo visto apunta en el mismo sentido de las observaciones hechas en el capítulo 2, respecto a que **subyace al análisis una idea de proceso que asocia de manera indisoluble la variable temporal a la comprensión de la concentración. El orden temporal de la asociación entre competencia, reglamentación y concentración en el ATP conlleva alteraciones en los resultados a observar.**

La Figura 3.4 completa la presentación de las últimas ideas.

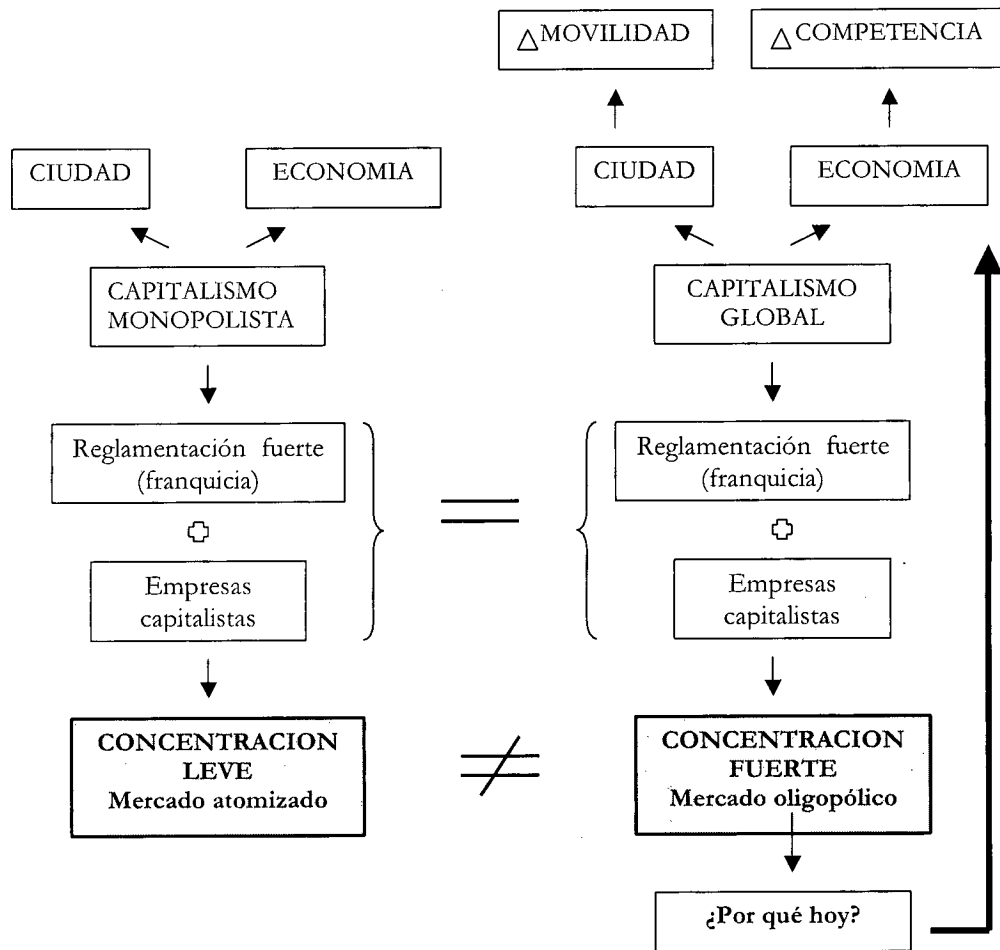


Figura 3.4. Reglamentación y concentración en el autotransporte urbano. Análisis diacrónico.

3.6 Reglamentación y concentración en el autotransporte urbano como parte del ciclo económico: conclusiones sobre su asociación.

El desarrollo de procesos de concentración empresarial es, pues, uno de los fenómenos sobresalientes de la evolución del sector en los últimos años. A pesar de ser reciente, la producción académica al respecto desde la economía neoclásica es importante tanto en cantidad como en calidad, aunque hasta el momento no se articula un cuerpo teórico explicativo de esta "imperfección" del funcionamiento de la industria del autotransporte urbano.

Hay argumentaciones contrapuestas, y en algunos casos se reconoce la intervención de aspectos que trascienden lo estrictamente económico, como ser las estrategias empresarias, fallas de la reglamentación, su aplicación poco rigurosa, o la falta de unicidad en los criterios reglamentarios (Contreras y Santos, 1999, De Rus, 1993, Berechman, 1993, Jara Díaz y Cortés,

1995, Pinto de la Sota y otros, 1996, Brasileiro y Santos, 1996, entre otros). Pero estos aspectos de naturaleza eminentemente política, vistos en última instancia como "imperfecciones" en el funcionamiento del mercado o del estado desde la economía de la reglamentación (con base en los supuestos teóricos de la *economics*), resultan elementos yuxtapuestos en el análisis. Consecuentemente, los análisis y las propuestas se orientan a introducir modificaciones a la reglamentación, observando la forma de delegación de los permisos o la forma de remuneración de los operadores, sin terminar de poder integrar las restricciones de índole socio político inherentes a la reglamentación, esto es, adoleciendo nuevamente de "neutralidad" (se remite al Esquema 1 del capítulo 1).

Partir de una noción de sociedad como "sumatoria de individuos" susceptible de "imperfecciones", no permite ver la esencia de la reglamentación como cuestión política. Deviene una reglamentación mal "socializada" y mal "especializada".

El análisis de la reglamentación desde la perspectiva de la *economics* resulta, pues, necesario pero insuficiente. Sus sólidas explicaciones resultan "inconvenientemente atractivas": ofrecen soluciones expeditivas, pragmáticas, simplificadoras, y por ende, generalizables. Tales bondades suelen inhibir el desarrollo de reflexiones, necesariamente más lentas, complejas, y menos "demostrables" en términos cuantitativos, pero indispensables para la comprensión de problemas que tienen como principal dimensión *relaciones sociales*, histórica y espacialmente determinadas.

Para evitar la "sorpresa" de respuestas impensadas de la realidad tras la aplicación de políticas que finalmente no consiguen los resultados esperados (aún estando bien fundamentadas técnicamente), se propone enmarcar la reglamentación en una visión más amplia, y ubicarla como parte de un contexto que la excede: el de la dinámica social del ciclo económico.

De las revisiones precedentes se recoge que existe una asociación entre concentración y reglamentación en el autotransporte urbano, y también que existe en esta asociación una situación paradójica, presentándose concentración en mercados fuertemente reglamentados y en mercados desreglamentados, y paralelamente, procesos limitados de concentración tanto en mercados desreglamentados como en mercados reglamentados en diferentes momentos históricos. Esto indica, por lo tanto, que la reglamentación del ATP es necesaria para explicar su concentración, pero no basta *per se*. Dos constantes aparecen en los análisis: una, que la concentración es un fenómeno asociado a la efectividad del control (tanto en mercados reglamentados como desreglamentados), otra, que la concentración en el autotransporte público es un fenómeno reciente.

Este último aspecto remite nuevamente a la necesidad de incorporar el factor temporal al análisis de la concentración empresaria en el transporte público, aspecto que refuerza su noción de proceso, y que refiere a particularidades de la evolución de las empresas y de su relación con el poder público, y también a particularidades del momento histórico en cuyo contexto se desarrollan.

Los casos de concentración analizados tienen en común su vinculación a ciertas etapas del proceso de maduración de las empresas de ATP, manifiesto en su paso de transportistas individuales a empresas capitalistas de ómnibus (públicas o privadas) (Henry y Brasileiro, 2000).

Se observa que la génesis y evolución de las empresas de ATP depende de la forma y también del *momento* en que se reglamenta la actividad.

Los bajos requerimientos de capital para el ingreso al mercado, definen una estructura inicial fuertemente atomizada y una gestión artesanal de la actividad, característica de situaciones de ausencia o debilidad de la reglamentación estatal. La definición temprana de un esquema reglamentario basado en derechos de operación monopólicos, de fuerte intervención pero de ejercicio débil (“contrato negociado”), permite un proceso de consolidación empresaria al resguardo de la competencia. La concentración es leve, y asociada a una búsqueda de equilibrio comercial entre las empresas existentes. Asimismo, la ausencia o debilidad de la reglamentación estatal es suplida por el surgimiento de reglamentaciones de facto establecidas por los propios operadores, apuntando a resolver conflictos de intereses. La agrupación de los operadores en cámaras o asociaciones, permiten a su vez un accionar corporativo hacia afuera.

Una vez consumada una evolución heterogénea de la estructura del mercado, existe un factor de desequilibrio en la competencia, independientemente de las características “teóricas” de su estructura y/o de su funcionamiento. **Iniciado el proceso de consolidación, el efecto de la reglamentación depende de la etapa del proceso de maduración empresaria, de la autonomía del órgano reglamentador, y del contexto histórico socioeconómico y territorial.** La concentración en mercados “des”reglamentados, por ejemplo, remite asimismo a una reglamentación precedente con interferencia en la maduración de las empresas.

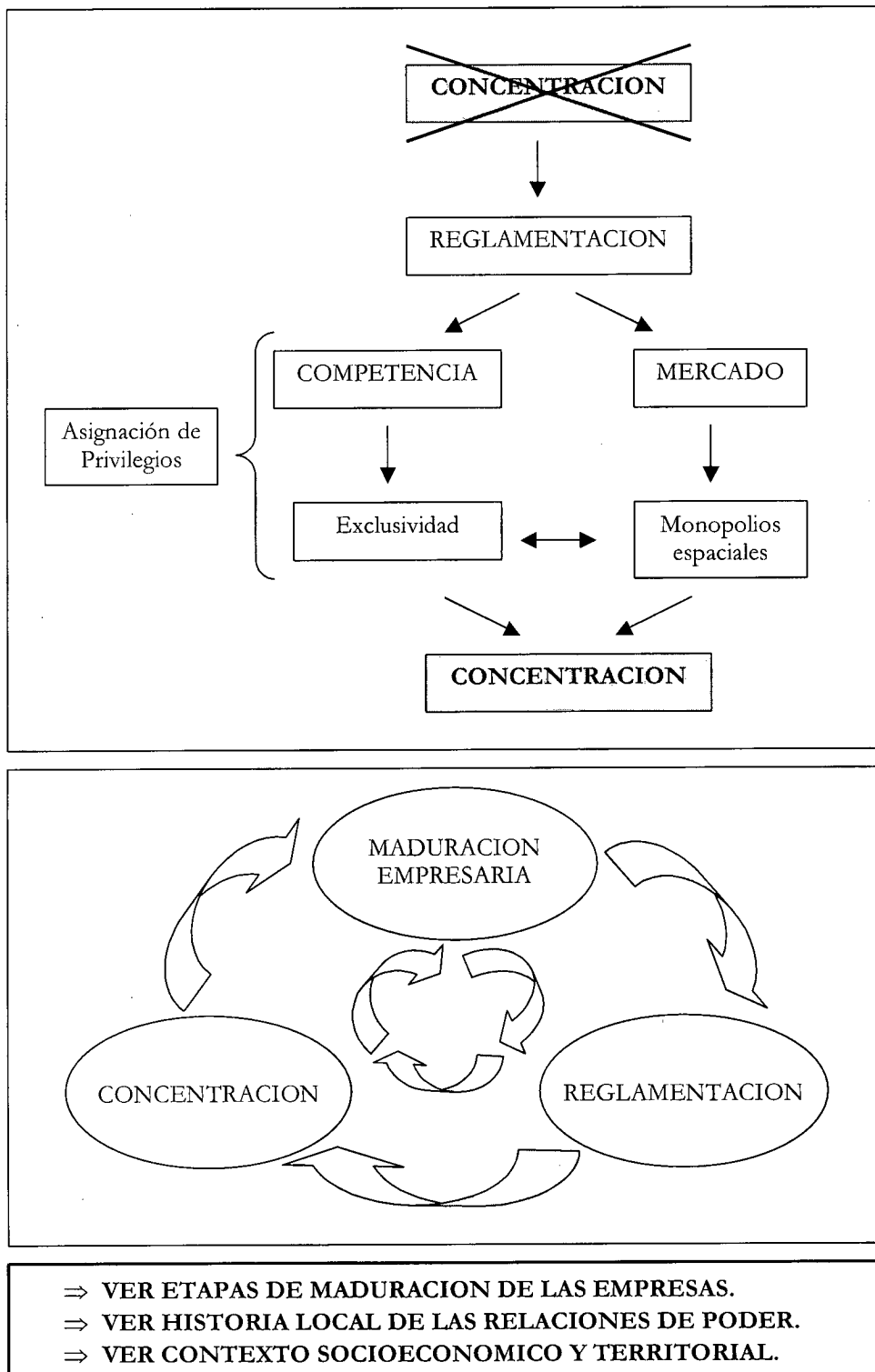


Figura 3.5. Reglamentación y concentración en el autotransporte urbano como parte del ciclo económico.

Reglamentación y maduración empresaria son aspectos relacionados, y su asociación indica que la concentración es un proceso de maduración del capital cuyo desarrollo depende fundamentalmente de la cualidad (tipo de reglamentación, definición de la competencia y del mercado), de la calidad (control efectivo y eficaz) y del momento (etapa del proceso de maduración empresaria) de la reglamentación, más que de su cantidad. Entre reglamentación y concentración empresaria en el ATP existe una asociación, pero ella no es unívoca, líneal, ni proporcional.

Ocaña y otros (1996) sostienen que el papel del estado es fundamental en la organización del transporte público, pues contribuye a la formación de recursos humanos, incentivando el desarrollo gerencial de los operadores privados. Esta observación es válida e interesante, pero trasunta la idea de un estado “neutral”, ajeno a los intereses económicos y políticos de cada lugar y de cada momento.

Se menciona recién que la otra constante aparecida en los estudios de caso, es la relación entre concentración y efectividad del control, o sea, la capacidad del estado para aplicar la reglamentación y monitorear su cumplimiento. Esto manifiesta que el estado no es neutro, y siendo que en un mercado reglamentado la concentración depende de la reglamentación, no es sorprendente que ésta termine respondiendo a los intereses coyunturales de las empresas dominantes, asegurándoles rentabilidad y continuidad.

Si el ATP en cuanto industria propende a la atomización, y su reglamentación se fundamenta en evitar distorsiones generadas por su funcionamiento en situación de competencia imperfecta (estabilidad de la prestación, calidad, externalidades, etc.), la asociación entre maduración y concentración empresaria y reglamentación expresa la ausencia de neutralidad del estado y el amparo mediante su accionar de intereses con poder económico y/o político (particulares o colectivos). De ahí que los resultados de la reglamentación o de la “des”reglamentación en cuanto a la concentración del mercado, dependan en última instancia de la capacidad del estado para actuar con autonomía.

La concentración, pues, es un “proceso” de acumulación diferencial de capital, cuya comprensión exige análisis diacrónicos, y trasciende las singularidades asumidas por las diferentes formas de valorización del capital. Remite pues, a la propia dinámica de la acumulación capitalista.

Tener una **ganancia “normal”** es la **condición** de valorización del capital en una actividad, no el fin. **El fin último del capital es incrementar la tasa de ganancia** lo máximo posible, **eso es lo “normal”**. Lo que se busca en última instancia, es un diferencial de acumulación, y de eso se trata la concentración. **Por lo tanto, la concentración económica forma parte del proceso de maduración de las empresas por ser una tendencia inherente de la dinámica de acumulación del capital. El nivel de concentración se asocia a la tendencia de maduración del capital, conforme al momento de cada mercado particular y del ciclo económico general.**

Desde este punto de vista, la reglamentación estatal siempre es necesaria. Depende de las singularidades reconocidas a cada actividad o mercado, la cantidad y el tipo de reglamentación

adecuada. Esta decisión es esencialmente política, y depende de los objetivos (económicos, sociales, políticos, etc.) y de los intereses que se busquen satisfacer.

La colocación del trabajo es que participan en el proceso de maduración de la estructura empresaria dos tipos de factores, que pueden denominarse endógenos y exógenos. Los del primer tipo, refieren al desarrollo de un saber específico de la actividad, directamente vinculado a cuestiones culturales de los operadores y del poder público que se combinan en los orígenes locales del sector y condicionan su evolución junto con el devenir del contexto socioeconómico y territorial. Los del segundo tipo, remiten a las características esenciales de la dinámica de acumulación capitalista, esto es, a los procesos opuestos complementarios de expansión y concentración del capital, tanto económicos como territoriales, comunes a todo tipo de actividad económica.

Se concluye de este modo que la concentración del mercado de autotransporte urbano es producto de la estructura reglamentaria y empresaria, y que esta asociación asume características singulares en cada lugar y en cada momento histórico. Estos aspectos son los escogidos para instrumentar la metodología de estudio del caso que ocupa a este trabajo.

En resumen, de lo visto hasta aquí, es posible recoger que:

- la concentración en el ATP es resultado de fallas de la reglamentación en la definición y control de la competencia, y en la definición del mercado,
- la competencia puede ser reglamentada y controlada por la reglamentación, pero no debe ser eliminada, pues distorsiona la estructura del mercado y habilita un crecimiento diferencial de las empresas,
- de la distorsión del mercado surge una estructura empresaria oligopólica que refuerza la barreras de entrada al mercado, mediante la definición de estrategias anti competitivas,
- La asociación entre competencia, reglamentación y concentración impone una secuencia temporal que define a la concentración como un *proceso* asociado al papel del estado en la maduración empresaria. Por ende, se impone la definición de políticas específicas conforme a la *etapa* en la que se halle el proceso en cada *lugar*.
- El proceso de concentración de las empresas no puede disociarse de la historia local de las relaciones entre éstas y el estado, ni del contexto socioeconómico y territorial que define los requerimientos de movilidad de cada momento histórico. Como se adelanta en el capítulo 2, *el desarrollo de procesos de concentración empresaria en el autotransporte metropolitano en contextos de reforma del estado y de nuevos requerimientos económicos, sociales y territoriales de movilidad, sugiere la oportunidad de tratar de responder a dos preguntas: cómo y por qué suceden hoy, y en qué forma la política de transporte público reproduce las tendencias de la fase de acumulación actual hacia la concentración económica y territorial, y la exclusión social.*

La pregunta acerca de *porqué* se producen *hoy* los procesos de concentración en el autotransporte público, está ausente en la especialidad. Como se menciona en el capítulo 1, los avances realizados en los últimos años en cuanto a la dinámica de producción del transporte público y su asociación con las formas históricas de organización del capital, son poco significativos. Mayormente se refiere su existencia, pero no se profundiza en su fundamentación. Tampoco se indaga suficientemente sobre dicho nexo en la fase de

acumulación actual. Y a pesar de tratarse de políticas de transporte, generalmente la dimensión territorial está ausente del análisis.

Conforme al análisis realizado hasta acá, en adelante el trabajo intenta avanzar sobre la respuesta a estos interrogantes: ¿cómo se produce concentración en el autotransporte metropolitano de Buenos Aires, y porqué sucede hoy?. La Figura 3.4 deja en suspenso las ideas a retomar.

Atento a estos últimos particulares, en los apartados siguientes se retoma el debate sobre la reforma del autotransporte desde la dimensión jurídica y desde la política.

4. El debate jurídico. El transporte pos reforma: ¿servicio público o actividad de interés público?

En los apartados anteriores se hace referencia al debate sobre la intervención del estado en el autotransporte urbano, que tiene lugar como consecuencia de la aplicación de las políticas de reforma al sector y de sus resultados, desde la óptica de la reglamentación económica.

Así se observa que hay acuerdo en torno a la necesidad de reglamentar al autotransporte urbano desde la economía, justificando esta aseveración en su condición de monopolio natural en unos casos, o en la generación de externalidades, en otros.

Pero se menciona que hay otra condición que justifica la reglamentación de una actividad económica, y ésta es su concepción jurídica como servicio público. Y se observa que históricamente el autotransporte urbano es concebido como servicio público, y que mayoritariamente esta concepción se conserva en los regímenes jurídicos tras la reforma.

Se observa también que el cambio de diseño institucional del autotransporte público acompaña las características del reciente proceso de reforma del estado, del “intervencionismo” al “neoliberalismo”, y que la cuestión de fondo remite a la intervención del estado en la economía. A continuación se analiza la misma desde su dimensión jurídica, con el fin de registrar cómo repercuten sobre el autotransporte público las modificaciones producidas en las instituciones como consecuencia de la reforma de la relación entre estado y economía. Aparece así como tema central la concepción del transporte de personas como servicio público.

El derecho público reconoce en su origen dos orientaciones fundamentales, la del derecho anglosajón y la del derecho francés. En ambas la intervención estatal en la economía reconoce aspiraciones semejantes, la protección del interés público, pero la actitud asumida por el estado a tal fin y los medios con que se lleva a cabo difieren.

Como se ve en el capítulo 2, la institución fundamental del derecho anglosajón para intervenir en economía es la actividad de utilidad pública o *public utility*. El estado detenta la facultad de controlar aquellas actividades económicas que por sus características afecten el interés público.

Estas actividades pertenecen al ámbito privado y son responsabilidad de particulares (por ejemplo, el traslado y depósito de sustancias tóxicas).

Dentro de la tradición del derecho francés, hay dos instituciones fundamentales para la protección del interés público en caso de resultar afectado por el ejercicio de una actividad económica. Estas son el poder de policía y el servicio público (sp). Como su nombre lo indica, el primero se caracteriza por el ejercicio del poder y se basa en el derecho del Estado de controlar las actividades de particulares en función del interés público (la actividad pertenece al particular). El segundo, en cambio, se refiere a actividades asumidas por la administración pública como de su obligación por implicar una necesidad o un interés público, pudiendo ejecutarlas directamente por sí o delegar su ejecución a privados mediante un contrato administrativo (la provisión de servicios ferroviarios, por ejemplo).

El derecho francés y el derecho anglosajón, pues, comparten dos instituciones semejantes: poder de policía y *public utilities*, respectivamente. Ambas son funciones de control, de carácter facultativo, y se distinguen de la noción de sp.

La esencia de la noción de sp radica en el reconocimiento del derecho del administrado de exigir la prestación, por ser ésta una obligación inherente al Estado conforme a sus fines³⁸. Por lo tanto, lo que realmente distingue a la concepción de servicio público de la del poder de policía o la de *public utilities*, es la función de planeamiento de las autoridades, quienes deben prever y proveer las necesidades públicas a cuya satisfacción están obligados conforme a los principios de generalidad, continuidad, igualdad, y regularidad, independientemente de la lógica del mercado (Marienhoff, M.:1965).

Estas posiciones comparten una idea central: la necesidad de intervención del estado en la economía. Lo que las diferencia, es el modo en que se interviene, pero lo que las iguala es la necesidad de intervención del estado cuando el ejercicio de la economía roza el "interés público". Por lo tanto, cualquiera de estos dos abordajes son aplicables al transporte, tanto "público" como "no público". Lo antedicho deriva al análisis de la vigencia o no del **transporte público** como **servicio público** en el contexto de la reforma del Estado y la reestructuración económica neoliberal.

El transporte público puede concebirse como una actividad económica que requiere de la intervención estatal por incumbir al interés público (ejercicio del poder de policía del estado, 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). Este último aspecto, como se ve en el capítulo 2, no obsta la prestación indirecta del servicio (es decir, por particulares), sino que impone un marco reglamentario de características especiales: el derecho administrativo.

³⁸ El espíritu de legislación argentina respecto al transporte público refleja estos conceptos. La Ley de Ferrocarriles N°2873 del año 1891 declara: "...Todo habitante de la República tiene el *derecho* de servirse de los ferrocarriles en explotación, con arreglo a la ley y a los reglamentos"... (artículo 35). La ley orgánica del transporte de pasajeros de la Provincia de Buenos Aires (Decreto Ley N°16378 de 1957), dispone asimismo que "...Todo habitante de la República tiene el *derecho* de utilizar el servicio público establecido"... (artículo 31). Vale aclarar que en el primer caso el servicio es prestado por un ente privado y en el segundo por uno público al momento de la promulgación de las respectivas leyes.

Lo que en esencia distingue ambas concepciones 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).

Esta cuestión es un punto oscuro al momento de analizar la reforma jurídico-institucional del transporte. No se visualiza con claridad la distinción entre desreglamentar una actividad económica de servicios, y desreglamentar una actividad económica de servicio público. Ambas son actividades económicas, ambas son actividades de servicios, pero una es servicio público y otra no. La dificultad radica en querer aplicar el “liberalismo” económico al concepto de servicio público, “intervencionista” por definición.

Se debe analizar, entonces, si la reforma del transporte público implica conservar su concepción como servicio público, o su sustitución por una de actividad económica que requiere la intervención del estado por incumbir el interés público. Puesto que, si la intervención del estado en el transporte público a partir de la reforma implica sólo el ejercicio de un poder de policía, deja de concebirse como servicio público. Se trata de una sustitución de la institución del servicio público por una de *public utilities*. Por el contrario, si no deja de ser un servicio público, el estado debe asumir las obligaciones que le competen, esto es, proveer y prever las necesidades públicas, garantizando continuidad, adaptabilidad, neutralidad y equidad de acceso.

Esta distinción es pertinente porque ayuda a esclarecer el rol del estado pos reforma, mediante el esclarecimiento de sus mandatos. Esta cuestión aparece reiteradamente en la revisión de las experiencias de reforma como una dificultad, como una materia pendiente, en algunos casos con mayor vulnerabilidad que en otros. **Esclarecer este punto de partida es imprescindible para poder pasar a un segundo nivel de especificación del nuevo estado, que defina sus competencias y funciones, y seguidamente, sus tareas o acciones.**

Por esto, el análisis de la función del estado con posterioridad a la reforma debe partir de esta cuestión y, eventualmente, centrarse en las funciones de control y planificación y en sus posibles variantes (dado que un servicio público puede o no ser de prestación directa, y habilita el ejercicio de distintas modalidades de control y planificación).

Por otra parte, es necesario verificar la coherencia entre la normativa y la actitud de la autoridad, distinguiendo la concepción jurídica formal de su aplicación práctica. Puede la ley definir un abordaje de servicio público, y en la práctica resultar sólo en el ejercicio de un poder de policía, más o menos estricto, más o menos pasivo, sustituyéndose de facto un abordaje por otro. **El papel de las autoridades puede devenir, por ejemplo, en la mera administración de derechos de exclusividad entre los operadores.**

Los estudios revisados sobre ciudades brasileras señalan la influencia que tiene sobre este aspecto la historia institucional local referente al transporte público, esto es, la propia formación y evolución del sistema y de sus estructuras de poder (Aragão y Marar, 1996). En los capítulos 4 y 5 se observan estos aspectos para el caso del autotransporte metropolitano de Buenos Aires.

Se menciona en apartados anteriores que la concepción del autotransporte público como una necesidad social básica justifica el mantenimiento de la intervención estatal en la mayoría de los países. En pocos casos se opta por la postura arbitral (ejercicio del poder de policía como se aplica en otras actividades económicas, la entrada y salida del mercado no se restringe, salvo por un permiso de funcionamiento que puede ser quitado). En general se practican distintos tipos de reformas reglamentarias que buscan introducir elementos de competitividad en la definición de los **parámetros del servicio (público o no)**, ampliando la precedente restricción a la influencia de las fuerzas del mercado (OIT, 1992).

Los análisis sobre las reformas del autotransporte público toman como punto de partida las formas de reglamentación aplicadas o aplicables a la actividad según una gama de posibilidades que se definen en función de la **cantidad** de parámetros de la operación que son objeto de **control** por parte del estado. A mayor cantidad de parámetros controlados, mayor intervención estatal; a menor cantidad, menor intervención. Pero la cantidad no define la **forma** de intervención del estado. Partir de este punto distorsiona el análisis.

Lo que se pierde de vista al iniciar los análisis de este modo, es si se mantiene o no la concepción de servicio público. **Considerar cuántos parámetros se controlan no basta para determinar si la intervención de estado se corresponde con el ejercicio de un poder de policía o de un servicio público. Es necesario ver cuáles son.** Si el Estado asume sólo una posición arbitral, como en las políticas de desreglamentación total o liberalización reseñadas, la concepción de servicio público no se mantiene. Si se sostiene una política de reglamentación bajo el régimen de franquicia sí, al menos desde lo formal. Si se implementan posturas intermedias o de desreglamentación parcial, depende de cuáles son los parámetros que quedan bajo control público, y no sólo de cuántos. **La reforma del autotransporte habilita una eliminación o redefinición de facto de su concepción como servicio público.**

Resumiendo,

- Desde lo formal, privatizar y/o desreglamentar no implica eliminar la intervención del estado en el transporte público. Tampoco implica necesariamente eliminar su concepción como servicio público. Puede hacerlo en casos de desreglamentación total o "liberalización" (sustitución por una reglamentación arbitral).
- Desde lo fáctico, la desreglamentación y/o privatización del transporte público puede devenir en una sustitución o redefinición de su concepción jurídica como servicio público, por una inefectiva o ausente función de planificación y control por parte de la Autoridad Pública. En líneas generales subyace a las políticas de reforma del transporte, especialmente al momento de su aplicación, la idea de que delegar la prestación a terceros o disminuir el nivel de intervención equivale a "liberar" al estado de **toda** obligación en la materia.
- La eliminación de facto de la concepción del transporte público como servicio público y su sustitución por el ejercicio de un poder de policía, más o menos efectivo, depende de la efectividad de la función de planificación con la finalidad de proveer y prever las necesidades públicas garantizando continuidad, calidad, y equidad de acceso al servicio.

Tras la aproximación a la doctrina tradicional y actual sobre el sp hecha en el capítulo2, se observa que hay una conservación **aparente** de la forma de la institución pero que los matices

de su reformulación trasuntan con un cambio en la concepción filosófico-política del estado, y paralelamente, del sistema jurídico que lo legitima. Su eje central ya no es la protección y promoción del interés general por parte del estado, sino la protección y promoción del interés particular a pesar del estado. El reconocimiento de necesidades “públicas” perdura, pero se redefinen los conceptos de “lo público” y de “lo privado”. La cuestión radica entonces en dónde se ubica el interés público en el estado neoliberal, en las necesidades de qué público se garantizan y satisfacen, y en cuál es el papel asumido por el estado frente a ello, si lo hace como una obligación o como una facultad. En este contexto se inscribe la reforma jurídico institucional de de los servicios públicos, incluidos los de autotransporte.

La aplicación del liberalismo económico a actividades de servicio público, “intervencionistas” por definición, hace subyacer la idea de que la “lógica del mercado” puede asegurar el mayor beneficio para los “intereses públicos”, resintiendo las funciones estatales de planificación y control, hecho manifiesto en su ausencia o ineffectividad. La planificación, componente distintivo de la modalidad de intervención del estado en la economía desde la perspectiva del servicio público, surge como un elemento clave también de la observación de las experiencias internacionales.

El crecimiento de las ciudades y de su población plantea problemas comunes al transporte de todas las grandes urbes del mundo (congestión, contaminación, accidentes, costos, coordinación, segregación, etc.), con independencia del nivel de desarrollo de los distintos países. Las variaciones en cuanto a su magnitud y complejidad están relacionadas fundamentalmente al capital acumulado en infraestructura, a la capacidad financiera, y a la acción de planificación y control de la autoridad pública (NU, 1990). El estudio de diversos casos sugiere a ésta última como la variable independiente en cuanto al nivel de satisfacción alcanzado frente a los problemas del transporte urbano. Una coordinada y efectiva intervención del estado a través de la planificación puede atenuar los efectos ocasionados por el déficit de infraestructura y/o los problemas financieros (tal como ilustra el caso de la ciudad de La Habana). Asimismo condiciona la permanencia o reversión de resultados altamente insatisfactorios (tal como lo ilustra el caso de la ciudad de Bogotá). Finalmente, la inversión en infraestructura y la capacidad financiera no garantizan *per se* resultados altamente satisfactorios (como lo manifiesta el caso de ciudades norteamericanas).

La distancia entre el continente jurídico formal del estado y su contenido se profundiza conforme grupos de intereses particulares concentran y acumulan poder económico y político. Más allá de la evolución del concepto de sp desde la doctrina, más allá de las desviaciones entre ésta y su práctica, queda pendiente la cuestión de su factibilidad conforme a las particularidades asumidas por la relación reglamentaria entre poder económico, poder político y poder ciudadano en el estado pos reforma.

5. El debate político. El desequilibrio reglamentario y la competencia insuficiente del estado pos reforma.

Se dijo en el capítulo 2 que, conforme al enfoque teórico dominante en la especialidad (sustentado en las distintas escuelas de la economía de la reglamentación proveniente de la

economics), subyace a la concepción de la relación reglamentaria entre estado, empresa y usuario una perspectiva de equilibrio.

Sin embargo la realidad pos reforma del autotransporte urbano muestra que la nueva relación reglamentaria está en desequilibrio, y hay consenso en la especialidad en sostener que, por su carácter y magnitud, se está frente una crisis estructural.

El estado está en desventaja frente a las empresas, el usuario está en desventaja frente al estado y a las empresas, y las empresas están en desventaja frente a la realidad, que presenta requerimientos diferentes de la demanda, competencia creciente de empresas de transporte alternativo, y una reglamentación incapaz de generar respuestas a estos problemas.

Bentley (1998) considera que el autotransporte urbano se encuentra hoy en una fase pos competitiva. Señala que el mercado surgido tras las reformas se está consolidando rápidamente con efectos en la competencia y en la competitividad. El mercado pos competitivo resulta un mercado concentrado, y reclama del estado un papel central en la equiparación de costos, micro y macroeconómicos, admitiendo incluso una nueva aproximación a la franquicia, aunque destaca que no debe ser permisiva.

El planteo de que un mercado en una fase pos competitiva necesita una reglamentación que considere una situación de competencia (económica) insuficiente, presenta dos aspectos de interés. Por un lado, recoge la dimensión temporal en el análisis de la reglamentación. **La discusión en la especialidad sobre los “modelos” reglamentarios a aplicar por la reforma, y luego sobre sus resultados tiende a hacer abstracción de la situación originaria de los mercados, como si estos modelos se aplicasen a una situación sin historia, y funcionasen con independencia de ella. En este capítulo se destaca la necesidad de observar el estado de maduración de prestadores y prestatarios a la hora de formular y evaluar “modelos” reglamentarios (Gutiérrez, 2000a).**

Por el otro, plantea el **desafío de lograr que la reglamentación funcione en un mercado pos competitivo.** Proponer una vuelta a la franquicia sin caer en una debilidad permisiva del estado, admitiendo que el mercado pos reforma se reagrupa y consolida una estructura más concentrada (y por ende, un poder de negociación más concentrado), sólo es posible si el estado puede compensar un equilibrio de poderes. La licitación competitiva de un permiso, por ejemplo, sólo es posible si el estado consigue imponerse a las decisiones de las empresas, en especial de las preexistentes.

El conocimiento acumulado en las últimas décadas sobre reglamentación económica del autotransporte urbano, reseñado en los apartados anteriores, es un capital fundamental para poder discernir cómo *debe ser* el mercado de transporte urbano y su funcionamiento. La pregunta complementaria es cómo ello *puede ser*.

La experiencia reglamentaria pos reforma resulta insatisfactoria y el desempeño de los organismos de control deficiente. La devaluación del poder político queda de manifiesto en su incapacidad para reglamentar mercados concentrados.

Como se dijo en el capítulo 2, es preciso considerar que la estructura del mercado es alterada por la reforma y que surge una nueva estructura, y también considerar que la estructura del estado es alterada por la reforma y que surge una nueva. Se necesita una reglamentación que considere una situación de competencia insuficiente *en el mercado y en el estado*, ésta última fundamentalmente en términos de poder y de capacidad.

A continuación se revisan algunas de las **incompetencias** presentadas por el **poder público pos reforma**, con especial atención en la situación argentina, situación que perfila el contexto en el que se inscribe la reforma reglamentaria del autotransporte metropolitano de Buenos Aires, a la que se hace particular referencia en los próximos capítulos.

5.1 El estado pos reforma y sus funciones.

El paso de la gestión directa a la indirecta de los servicios públicos modificó el rol del estado (de productor a regulador), y también modificó los objetivos y el contenido de sus funciones que, aunque las mismas, son distintas. Planificar, regular o controlar es diferente si la actividad económica se encuentra bajo la propia gestión de manera directa (esfera pública) y centralizada (un actor), o de manera indirecta (esfera privada) y descentralizada (múltiples actores, públicos y privados) (Oszlak y Felder, 2000, Gutiérrez, 1997, 97b, Yanes y otros, 1996).

Un estado más chico no sólo cambia de tamaño, cambia también de identidad, de esencia. A partir de un cierto *quantum* de cambio las organizaciones cambian de identidad y se convierten en otras. Desde lo político institucional, el achicamiento del estado significa concebir un estado diferente, supone la generación de capacidades nuevas, y por ende, tiempo y un proceso de aprendizaje. La ecuación del estado pos reforma puede definirse diciendo que funciones viejas con objetivos y contenidos nuevos, dan como resultado funciones nuevas con capacidades viejas.

Algo Más Que Una Cuestión De Tamaño.

FUNCIONES VIEJAS + OBJETIVOS Y CONTENIDOS NUEVO

=

FUNCIONES NUEVAS - CAPACIDADES VIEJAS.

El estado pos reforma mantiene las mismas funciones del estado pre reforma pero con otra estructura administrativa, lo cual genera inadecuaciones.

En países como Argentina el estado regulador todavía no tiene mandatos claros. La función reglamentaria incumbe nuevas responsabilidades y una diversidad de "poderes": cuasi judiciales (imponer sanciones), legislativos, administrativos y de gestión, ejecutivos, de investigación y de

programación. Esta multiplicidad y diversidad de metas hace que la definición de lo público y de las pautas de su accionar resulte poco clara.

5.2 Más (estado) por menos (poder).

El achicamiento del estado no sólo da lugar a un estado diferente, sino también, y contradictoriamente, a más estado. Lo público se recrea en una multiplicidad de organismos gubernamentales y no gubernamentales de menor escala. El estado desarrolla, pues, un proceso inverso al del poder económico: la integración económica de las empresas tiene como opuesto complementario la desintegración estatal, y la concentración económica de las empresas tiene como opuesto complementario la dispersión estatal. *Hoy es más sencillo hacer un mapa de las empresas que uno del estado.*

Hay una profusión de estado más pequeño, disperso, y desarticulado: oficinas, organismos, comisiones, juntas de enlace, consejos consultivos, etc.. La multiplicación y dispersión del estado aumenta la necesidad de coordinación y de recursos para su funcionamiento, dificulta la suma de poder político, y favorece la captura. La consecuente debilidad del ejercicio de las funciones lleva a la generación de nuevos organismos, comisiones, etc., alimentándose un círculo vicioso donde el estado se multiplica, se vuelve laberíntico, oneroso e ineficaz.

En Argentina existen agencias de control estatales y no estatales. Entre las primeras se encuentran los entes reguladores, las instancias de control legislativo mediante mecanismos parlamentarios (Comisión Bicameral) y los organismos técnicos (Auditoría General de la Nación). Entre las segundas se encuentran el Defensor del Pueblo (el de la Nación, y el de la Ciudad), la Dirección de Defensa del consumidor (creada por la Ley de Defensa del Consumidor), y la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (sobre estos particulares se remite a los capítulos 5 y 8).

5.3 El poder real y las posibilidades de acción.

Los usuarios tienen menores recursos económicos y de información, y en países como Argentina sus formas organizativas son incipientes, y tienen poca fluidez en los canales de comunicación con la administración³⁹. Lo opuesto sucede con los prestadores. La concentración del poder económico de las empresas aumenta su capacidad de coerción, y los vacíos generados por la falta de definición de las funciones del estado y por la falta de claridad en los procedimientos, aumentan sus espacios y márgenes de acción política. (Felder y López, 1996, 1997; Vispo, 1999; Oszlak, 2000; Karol, 2001; Badía, 2001; Aragao, Santos y Brasileiro, 2001; Brasileiro y Aragao, 2000; Van de Velde, 2003; Nash, 2003; Alexandersson y Pydokka, 2003; Alexandersson y Hultén, 2003).

Vispo (1999) señala que se producen asimetrías de información en todos los niveles del sistema. De las empresas respecto a los entes reguladores; de los entes respecto a sus

³⁹ Las asociaciones de usuarios surgen entre 1994 y 1996. La incorporación de los usuarios a los directorios de los entes, planteada en distintas propuestas parlamentarias, aún no llega a ser tratada. Las audiencias públicas tienen carácter consultivo, y los criterios para convocarlas son dispares.

principales políticos; de los entes y sus principales políticos respecto a las agencias de auditoría. Estas asimetrías generan rentas para aquellos agentes que conocen el verdadero estado de situación en cada mercado. Así, en términos del autor, la industria posee una ventaja masiva respecto del regulador, pero también éste respecto de la legislatura y de los usuarios (Oszlak y Felder, 2000).

5.4 Las funciones del estado pos reforma y su operatividad.

El espacio político se llena de estado vacío de contenido (Sassen, 1996; Borón, 2002; Touraine, 2000; Chomsky, 2002, Hardt y Negri, 2002). En países como Argentina y Brasil hay una fuerte brecha entre el grado de responsabilidad que suponen las nuevas funciones del estado, su distribución operativa entre las unidades organizativas, y el nivel de cumplimiento alcanzado. La efectiva aplicación de expresiones tales como tarifa razonable, defensa de los derechos de los usuarios, competencia o eficiencia, contenidas en la reglamentación, depende de que puedan ser desagregadas (López y Felder, 1996).

Las nuevas unidades organizativas, como por ejemplo los entes de control, tienen una estructura interna especializada según funciones que alcanza el nivel de las gerencias, pero a partir del segundo nivel de apertura de la estructura organizativa no se definen claramente las competencias y funciones. Para que el enunciado genérico de objetivos pueda ser concretado falta asimismo un nivel de especificación que desagregue las funciones en acciones, y una definición formal de tareas por área (un manual de procedimientos, por ejemplo). Estas deficiencias facilitan la influencia de interferencias políticas, que desvirtúan la línea de autoridad.

5.5 Las funciones del estado pos reforma y su financiamiento.

El rol del estado pos reforma implica también un nuevo esquema de generación de ingresos y de gastos. El costo de las funciones de reglamentación y control del estado es un problema, en especial por la necesidad de financiamiento que genera, planteándose el dilema de financiar funciones y actividades que devengan gastos netos, esto es, sin un financiamiento genuino.

Para financiar la reglamentación y el control se recurre a una diversidad de instrumentos (tasas de inspección, multas, porcentajes de facturación, presupuesto nacional, etc.) que hacen recaer el problema en el actor que financia el gasto de modo directo (estado, usuario, empresa). En el caso de Argentina, las restricciones financieras del estado que motivan su reforma continúan, y las empresas prestadoras de servicios públicos consideran el control y la reglamentación como gastos ajenos a la transacción mercantil objeto de su actividad (servicio por tarifa) y resisten internalizarlos.

En un contexto de escasez de recursos, la necesidad de financiamiento del control y la reglamentación incide sobre su calidad, lleva a su debilitamiento y a la corrupción⁴⁰. La

⁴⁰ Una tendencia que caracteriza el empleo público pos reforma es la reducción de personal. Se contrata personal más cualificado con carácter temporal (los contratos no se rigen por la ley de personal de la Administración Pública) buscando formar equipos chicos y especializados. Esta idea se traduce en la práctica en estructuras con

aplicación de sanciones en una fuente incesante de fricciones, genera demoras que menoscaban su utilidad, y la fiscalización termina más asociada a la recaudación (multas, corrupción) que al control. Vispo (1999) destaca que la captura de la reglamentación es "bifronte", pues está tironeada por el poder económico y por el político. Por un lado, la multa o la facturación crean una convergencia de intereses entre el ente regulador y la empresa, y por el otro, la restricción de presupuesto crea un alineamiento político entre el ente regulador y el gobierno. La debilidad del poder público hace que la reglamentación y el control funcionen a medias, en un "como si", en una apariencia de orden y legitimidad.

Finalmente, *el control y la reglamentación pueden ser más baratos que la gestión directa, pero en vano, lo cual las convierte en funciones caras del estado.* La percepción de la reglamentación y el control como un gasto improductivo, tanto en su financiamiento como en sus resultados, daña su legitimidad y cuestiona su necesidad, creándose un escenario proclive a la proposición de nuevas "soluciones" o "utopías" economicistas, que evalúan el beneficio de la reglamentación pública en relación con su costo. Este tipo de argumento, impulsado por la vertiente de la economía institucional de la reglamentación, suele concluir en la eliminación de la función pública (sustituida por una negociación bilateral entre las partes, entre productor y consumidor del servicio público), o en su terciarización (la privatización, ahora del control) (Lévêque, 1998). De no mediar cambios de fondo en materia de reglas de juego y de relaciones interinstitucionales, es posible que estas "soluciones" acaben restringidas a la generación de nuevos negocios privados y de nueva corrupción.

5.6 Las relaciones entre el viejo y el nuevo estado.

La nueva naturaleza de la función reglamentaria requiere nuevas capacidades institucionales que el acto jurídico no genera de manera espontánea. La constitución de facto de la nueva estructura institucional se nutre de prácticas heredadas y de un marco relacional constituido por vinculaciones técnicas, políticas y personales previas y continuas. Se suele argumentar que las organizaciones nuevas no tienen una herencia pesada que los condiciona, lo cual es parcialmente cierto, pues el contenido de esa nueva realidad jurídica proviene mayormente de los mismos políticos, técnicos, empleados públicos, empresarios, gremios, y sus respectivas lógicas, comportamientos y relaciones. Lo mismo es extensible a la aplicación de un nuevo marco reglamentario.

Las relaciones personales, los compromisos, las prácticas y costumbres, son una herencia y una realidad que empapan las relaciones entre los organismos residuales del viejo estado (Ministerios, Secretarías de Estado, por ejemplo) y los organismos prototipos del nuevo estado con contenido del viejo (entes de control, por ejemplo). La mencionada indefinición en la delimitación de funciones y en la división de tareas, da lugar a superposición de roles, genera susceptibilidades, y agrava los problemas de comunicación. La falta de perdurabilidad de estos esquemas, modificados permanentemente según los cambios políticos, favorece un "reciclaje"

escaso personal en tareas básicas, como por ejemplo la inspección, y con un nivel de compromiso débil. La inestabilidad laboral plantea un horizonte acotado de trabajo, pone la atención en la búsqueda paralela de otros empleos, e inhibe el desarrollo de una política de capacitación sistemática y el incentivo de una carrera administrativa. A su vez, el uso de mecanismos "flexibles" de contratación alienta criterios de selección discrecionales, y la existencia de "dobles estándares", que dificultan la determinación del tamaño y perfil del plantel de personal.

permanente de personas y roles que perjudica la independencia de la reglamentación respecto de los políticos y de las empresas.

5.7 Conclusiones del apartado.

De las observaciones formuladas en estos dos últimos apartados y los respectivos del capítulo anterior, pueden recogerse algunas conclusiones.

- La reglamentación tiene una dinámica temporal que acompaña a los ciclos económicos. Esta dinámica cíclica es observable a una escala macro de análisis. Pero en tanto instancia concreta de la regulación, y por ende, circunstancia espacio-temporal de la misma, su dinámica es observable a escalas de meso y micro análisis, y e involucra dinámicas temporales diferentes.
- Es destacable que el derecho no es único ni eterno, sino concreto y circunstanciado política e históricamente. Conforme evoluciona el estado, evoluciona el sistema jurídico que lo legitima. Pero también es destacable que las instituciones no se transforman con la misma celeridad e intensidad que lo hacen la economía y la jurisprudencia. Tienen una permanencia mayor, y una dinámica temporal más lenta. Conforme el estado se redefine, se produce una fase de transición caracterizada por desfases al interior del sistema jurídico, y entre éste y el modelo de estado al que legitima.
- Los cambios en el régimen de acumulación de la economía pueden ser acompañados por cambios jurídicos, y ambos pueden ser desenvueltos con dinámicas temporales relativamente sincrónicas. La sanción de una ley o la suscripción de un contrato administrativo cambia la realidad jurídica a partir del acto mismo de su sanción. Sin embargo, no genera instituciones de facto, de manera espontánea.
- Asimismo, la sanción de una ley o la firma de un contrato administrativo no altera el sistema jurídico institucional por completo. Supone un cambio, más o menos sustancial, pero siempre parcial. Esto es, supone una ruptura, y al mismo tiempo, permanencias. De hecho, el derecho es en si mismo símbolo de permanencia, es imagen de estabilidad, de una estabilidad dinámica. La convivencia de cambios y permanencias habilita los desfases aludidos, entre formas y contenidos.
- Las experiencias internacionales recogidas de la aplicación al autotransporte de las distintas políticas de reforma demuestran, con independencia de sus “bondades teóricas”, lo complejo que resulta implementar la paradoja neoliberal de “retirar el estado” de un “servicio público”, esto es, de algo que le compete por su propia definición. Y es justamente la definición y función del estado *a posteriori* de la reforma, lo que no resulta claro.
- La cuestión gira entorno a la redefinición de lo público. El servicio público es concebido desde la jurisprudencia conforme a un referente (el estado) distinto, produciéndose un **desajuste entre la idea de estado desde la que se define el concepto de servicio público y la que surge de la reforma. Hay un doble discurso, un desfase interno**

al propio sistema jurídico y entre éste y el modelo de estado al que legitima, conforme al advenimiento de un nuevo ciclo capitalista.

- La ideología neoliberal retomada por el estado regulador deviene la “práctica” del sp, “intervencionista” por definición, en una actividad económica de interés público controlada por el estado mediante el ejercicio de un poder de policía dudosamente efectivo.
- **Por su falta de sustento en un poder real de la ciudadanía y de lo político, la reglamentación del estado pos reforma resulta una falsa reglamentación.** Funciona "como si", trátase de las licitaciones, los entes reguladores o las audiencias públicas. El ejercicio de la reglamentación y el control termina siendo intervenido por una multiplicidad de variables: la reticencia empresaria, la falta de sistematización y seguimiento del control, las interferencias políticas, etc.. **Esta “competencia insuficiente” de la reglamentación pos reforma es lo que permite observar un análisis micro escalar, esto es, una alternancia en las escalas de análisis de la reglamentación.**
- Siendo la concentración económica una tendencia inherente al proceso de acumulación del capital, si se pretende la prestación privada del autotransporte urbano, es conveniente definir un nivel de concentración “deseable”. Cierta grado de concentración empresaria (sinónimo de madurez y “consolidación” del sistema) tiene una connotación positiva, puesto que permite garantizar la viabilidad económica de la actividad, evitando la supervivencia de empresas a costa de una prestación inestable y/o de baja calidad. Para no incurrir en el error de pensar que las cuestiones económicas son las únicas que motivan la participación o intervención del estado, esta concentración “deseable” debe ser asimismo orientada y controlada. El punto no es cuestionar la concentración *per se*, sino su grado y desenvolvimiento.
- La concentración empresaria en el autotransporte público depende de la forma en que la reglamentación define la competencia y el mercado, del ejercicio de un control eficaz y efectivo de su cumplimiento, y de la etapa del proceso de maduración de las empresas.
- Para orientar la concentración, la reglamentación debe definir la competencia y el mercado apuntando a condicionar el poder de presión de los operadores y la captura de la reglamentación, fomentando el comando de la política de transporte por el poder público, mediante su autoridad y autonomía.
- Para controlar la concentración de manera eficaz y efectiva, es fundamental ampliar el ejercicio del control favoreciendo la representación de los usuarios y de los diferentes niveles jurisdiccionales del estado involucrados en las metrópolis. Para ello es favorable perfeccionar la organización institucional con criterios flexibles, y fomentar la creación de una cultura y conciencia social acerca de la movilidad como un derecho colectivo susceptible de ser exigido. En resumen, fortalecer el “derecho”, reforzando lo “colectivo”.

Con base en lo visto hasta acá, se pasa a estudiar el caso del autotransporte metropolitano de Buenos Aires, comenzando por observar su conformación histórica en relación con las características económicas y urbanas adoptadas en cada ciclo de la dinámica capitalista, y también la construcción de las relaciones reglamentarias entre estado y prestadores.

PARTE III.

EL CASO. REGLAMENTACION Y

CONCENTRACION EN EL

TRANSPORTE PUBLICO

METROPOLITANO DE BUENOS

AIRES.

Capítulo IV.

Condiciones iniciales: economía, ciudad y transporte en Buenos Aires.

1. Ciudad y transporte en Buenos Aires en el capitalismo industrial.

Hasta mediados del siglo pasado Buenos Aires es una ciudad ambulatoria. La extensión y población de la ciudad no acredita la existencia de un mercado de transporte. Este tiene lugar con la urbanización de la ciudad - puerto, llevada a cabo con la inserción de la economía argentina a una nueva fase de acumulación del capitalismo mundial.

Durante el modelo agroexportador la ciudad - puerto se urbaniza, y su población se proyecta del centro hacia los barrios. El aporte inmigratorio internacional produce un aumento de la densidad de población del área central y también de la superficie ocupada de la ciudad. El crecimiento de la actividad portuaria e industrial incrementa la densidad de los barrios del centro y sur de la ciudad. Éstos son ocupados por población de estratos sociales bajos, en tanto la población de estratos medios migra hacia barrios más alejados, en sentido centro - periferia (Torres, 1993).

La expansión geográfica de la población da lugar a una demanda de movilidad que requiere inversiones en infraestructura de transporte. Estas inversiones canalizan la expansión económica y territorial de los capitales ferroviarios de los países centrales (principalmente ingleses), líderes del capitalismo industrial. Así, la construcción de la infraestructura ferroviaria constituye el primer estadio en la conformación de la red de transporte público de la ciudad.

La primer línea de ferrocarril se tiende entre Puerto Madero y Floresta en 1857. Hacia 1870 ya se encuentra completa la red de superficie de la ciudad. También están establecidas las primeras líneas de tranvías a caballo, que llegan hasta la zona de Flores.

El tendido de la red ferroviaria y la explotación del servicio, al igual que en la mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas, está a cargo de empresas extranjeras, especialmente inglesas y francesas.

Con la electrificación del tranvía en 1897, tiene lugar un rápido proceso de concentración empresaria en manos de los capitales ferroviarios ingleses⁴¹. Esos mismos capitales construyen 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 concede 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).

La red ferroviaria de superficie, así como la de subterráneos y tranvías, se desarrolla en forma radioconcéntrica, uniendo el área central de la ciudad con los barrios. La red da cobertura e integración al espacio urbano, y se accede a ella mediante el pago de una tarifa plana, esto es, uniforme para cualquier recorrido.

En tanto, los viajes transversales y de alimentación a la red ferroviaria son cubiertos por el surgimiento de servicios de ómnibus a caballo, llamados volantas o *breaks*, con capacidad para pocos pasajeros (no más de 10). Estos servicios también son prestados por empresas privadas, aunque pequeñas y de capital nacional. Se trata de empresas artesanales de choferes - dueños.

La conformación del transporte público de Buenos Aires, pues, acompaña la urbanización de la ciudad - puerto. Los medios guiados (el ferrocarril, el subte, y especialmente el tranvía), son los protagonistas en los orígenes del sistema de circulación de la ciudad. El estado liberal desempeña un rol co-constitutivo, delegando en manos de capitales privados tanto la producción de la ciudad como la provisión del servicio.

Sobre el final de la etapa agroexportadora ya se vislumbran signos de la transición hacia una nueva fase de desarrollo del capitalismo, y hacia un nuevo liderazgo de la economía mundial. Capitales de la industria automotriz norteamericana llegan al país hacia 1920, y en 1922 surge el primer servicio de ómnibus urbanos, entre Congreso y Plaza de Mayo⁴². En 1928, como resultado de la asociación de propietarios de taxis, nace el servicio de "taxis-colectivos", con el objetivo de atender rutas fijas mediante un servicio regular, cobrando tarifas considerablemente más altas que las de los otros medios.

La sanción de la Ley de Vialidad Nacional en 1932, señala el papel que el estado interventor asume frente a la inversión en infraestructura de transporte, y su orientación ahora hacia el medio automotor.

2. Ciudad y transporte en Buenos Aires en el capitalismo monopolista.

⁴¹La Compañía de Tranvías Anglo-Argentina adquiere el paquete accionario de diferentes empresas, hasta controlar el 85% del mercado.

⁴² Ford Motors Argentina se instala en 1917, y Good Year Argentina en 1930.

Así como durante la etapa agroexportadora, el desarrollo de la ciudad – puerto es acompañado por el proceso de urbanización de Buenos Aires; durante la etapa sustitutiva de importaciones, el desarrollo industrial de la ciudad es acompañado por el proceso de suburbanización de Buenos Aires. Este proceso tiene lugar a partir de los años '40, en el contexto de un sistema económico orientado hacia el mercado interno, y es animado por un nuevo y significativo aporte inmigratorio, ahora del interior del país.

Tabla 4.1: Distribución porcentual de la población y tasas de crecimiento (1935-1991).

| | TASA | POBL | TASA | POBL | TASA | POBL | TASA | POBL | TASA | POBL |
|-----------------------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| | 1935 - | 1945 | 1945 - | 1960 | 1960 - | 1970 | 1970 - | 1980 | 1980 - | 1991 |
| | 45 | | 60 | | 70 | | 80 | | 91 | |
| Cap. Fed. | 2,7% | 19,2% | ---- | 14,8% | -0,2% | 12,4% | 0,1% | 10,5% | 1,8% | 9,1% |
| Conurbano | 4,3% | 10% | 6% | 18,9% | 3,6% | 23% | 2,4% | 24,5% | 1,4% | 24,5% |
| TOTAL AMBA | 3,2% | 29,2% | 2,6% | 33,7% | 2,1% | 35,4% | 1,6% | 35% | 1% | 33,6% |
| RESTO URBANO | 1,9% | 32% | 3,2% | 40,1% | 2,4% | 43,6% | 2,8% | 48% | 2,3% | 52,6 |
| TOTAL URBANO | 2,5% | 61,2% | 3% | 73,8% | 2,2% | 79% | 2,3% | 83% | 1,8% | 86,2% |
| TOTAL RURAL | 0,5% | 38,8% | -0,9% | 26,2% | -0,7% | 21% | -0,3 | 17% | -0,6% | 13,8% |
| TOTAL PAIS | 1,7% | 100% | 1,7% | 100% | 1,6% | 100% | 1,8% | 100% | 1,4% | 100% |
| TOTAL PAIS (millones) | | 15,8 | | 20,0 | | 23,4 | | 27,9 | | 32,4 |

Fuente: Torres, 1993. Elaboración propia.

La expansión territorial de la ciudad se orienta a lo largo de los ejes de la red ferroviaria que, luego de atravesar la ciudad principal de la aglomeración, se abren en forma de estrella en sentido norte, oeste, sudoeste y sur.

Los centros de combinación de medios de transporte determinan la estructuración del espacio comercial, resultando los puntos más dinámicos de la urbe. La estación de ferrocarril como centro del crecimiento de una trama de barrios que se extiende en combinación con la red de colectivos, representa el patrón de asentamiento típico de la estructura interna del suburbio.

La suburbanización es compacta (sin discontinuidades físicas y con importantes niveles de densidad) y el ferrocarril utilizado como modo predominante para los desplazamientos desde la periferia hacia el área central de la CBA.

La importancia de los ejes de transporte como organizadores de la configuración territorial de las actividades económicas y de la población en procesos de expansión urbana, es un hecho presente en diversas urbes del mundo. Sin embargo, la suburbanización de Buenos Aires, como la de otras ciudades latinoamericanas, presenta particularidades que la distinguen de las ciudades europeas y norteamericanas. (Ver APENDICE CARTOGRAFICO).

La situación de suburbanización clásica de las grandes urbes industrializadas de los países centrales, es protagonizada por los estratos medios y medios-altos de la sociedad, debido al mayor costo de transporte requerido para efectuar viajes más largos, que resulta una limitante económica a dicha expansión. La suburbanización de Buenos Aires, en cambio, es llevada a cabo por los estratos sociales bajos y medios – bajos. Esto es posible gracias al papel desempeñado por el estado benefactor en la redistribución social del ingreso, asumiendo la provisión directa de bienes y servicios.

Las nacionalizaciones y el régimen tarifario de los servicios, son los pilares de la política de transporte público de la ciudad metropolitana durante este período.

En consonancia con la tendencia política y económica del momento, y en el marco de las disposiciones de la denominada “Ley Mitre” a la que se hace referencia más adelante, en 1936 se crea la Corporación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires (CTCBA), y en 1947 se nacionalizan alrededor de quince empresas ferroviarias⁴³.

La Ley N°12311 conforma la CTCBA para la operación conjunta del tráfico urbano de pasajeros de la ciudad, con excepción de los ferrocarriles, los taxis, y los servicios de autotransporte que no ingresan en la ciudad. Se constituye mediante la capitalización de deuda impositiva de los operadores privados por parte del estado (municipal y nacional), aportando éstos sus activos físicos. Las empresas ferroviarias se reagrupan en 6 líneas, prestadoras de servicios de cargas y de pasajeros, urbanos e interurbanos. Esta reorganización se mantiene hasta 1965, año en que se consolida mediante la creación de la Empresa Ferrocarriles del Estado, luego Ferrocarriles Argentinos (FA).

A partir de la intervención estatal en la provisión directa de los servicios de transporte público, la reglamentación tarifaria se constituye en el eje central de la política sectorial desarrollada en la etapa sustitutiva de importaciones.

El papel desempeñado por los medios guiados (tanto de superficie como subterráneos) resulta clave para el desarrollo de un proceso de suburbanización protagonizado por población de bajos ingresos. Los sectores socioeconómicos bajos y medios aumentan con base en una fuerte corriente migratoria interna atraída por la existencia de fuentes de trabajo (fábricas y servicios), frente a un estado de estancamiento ya crítico del interior del país. A través de la intervención directa del estado en la operación de los servicios ferroviarios, se instrumenta una política tarifaria y ocupacional adecuada a los requerimientos de la coyuntura socioeconómica. Esta misma situación sucede en otras metrópolis Latinoamericanas, como Lima y Caracas a las que se menciona en el capítulo 3. Las tarifas del autotransporte permanecen congeladas durante décadas, ocasionando la quiebra de las empresas públicas, un deterioro generalizado del servicio, y la conservación de un estado de maduración empresaria artesanal y atomizado.

La subvención tarifaria implementada durante este período se observa al comparar la evolución del costo de transporte y del costo de vida. En 1939 el transporte aumenta un 1,6% mientras el costo de vida sube un 2,6%; y en 1959 mientras el primero se incrementa en 7,5% el último lo

⁴³ La nacionalización de los ferrocarriles y la CTCBA apuntan en el mismo sentido, esto es, al traspaso de activos privados al estado para amortizar una reconversión de la industria mundial. Sin embargo, la primera es presentada a la opinión pública como un triunfo nacionalista, y no la segunda.

hace un 78,7%. Los datos muestran que la subvención tarifaria no sólo se sostiene a lo largo del período considerado, sino que también se acentúa notoriamente (Torres, 1993).

Tabla 4.2: Incrementos en el costo de vida, salarios y transporte (1952-1970).

| PERIODO | COSTO DE VIDA | SALARIOS | TRANSPORTE PUBLICO |
|-----------|---------------|----------|--------------------|
| 1952-1957 | 71,6% | 97,9% | 25% |
| 1965-1970 | 142,0% | 145,9% | 187,9% |

Fuente: Vitelli, G. (1986) "Cuarenta años de inflación en Argentina: 1945-1985", Bs. As., Ed. Legasa (citado en: Torres, 1993).

Sin embargo, los crecientes requerimientos de movilidad asociados al proceso de expansión geográfica y demográfica de Buenos Aires, no alcanzan a ser satisfechos por los medios guiados.

El declive de la fase agroexportadora y la finalización de las condiciones de privilegio para las concesiones ferroviarias establecidas por la Ley N°5315 de 1907 (denominada Ley Mitre), conjugan un escenario de desinterés en el ejercicio de la actividad por parte de los operadores extranjeros, que da inicio a un proceso de desinversión de los ferrocarriles suburbanos. Las restricciones a la renovación de equipos impuestas por los conflictos bélicos de escala mundial, lo refuerzan.

La prestación pública continúa esta tendencia a la desinversión, debido a la situación deficitaria de la prestación que resulta de la subvención de la tarifa y de la política salarial y de empleo seguida por el estado. La situación de desinversión acumulada alcanza también a los servicios subterráneos, deteriorándose la cantidad y calidad de la oferta de los medios guiados en su conjunto. Se genera un problema de déficit estructural de transporte público, y una progresiva pérdida de peso de los ferrocarriles de superficie y subterráneos (Schvarzer, 1981).

El papel desempeñado por los medios guiados encuentra complemento en el particular manejo del autotransporte público.

Como se menciona, tras la llegada de los capitales norteamericanos al país a comienzos de la década del '20, y la sanción de la Ley Nacional de Vialidad en 1932, la inversión pública en vialidad toma auge entre 1948 y 1960, abriéndose una etapa caracterizada por una política nacional de incentivo al autotransporte, asociada a la expansión de empresas transnacionales vinculadas a la industria automotriz y a los intereses del complejo productivo derivado del petróleo.

Los operadores autotransportistas, o "colectiveros" conforme al nombre recibido por la actividad en función de sus orígenes (el taxi – colectivo), resisten su incorporación a la CTCBA que intenta un manejo monopólico del transporte público de la ciudad de Buenos Aires entre 1936 y 1948. Este hecho deja las puertas abiertas a un proceso de expansión del servicio y consolidación empresarial del autotransporte, que finalmente resulta una vía de resolución a las mencionadas restricciones presentadas por la oferta de transporte público en un momento de crecimiento urbano, tanto demográfico como territorial.

La expansión y dinámica territorial del proceso de suburbanización de Buenos Aires se soporta en la oferta de autotransporte colectivo, que amplía y densifica su red, superando la rigidez y el

deterioro creciente de la oferta de los servicios ferroviarios. De este modo la aglomeración se expande hacia la periferia y se consolidan las áreas centrales.

La política tarifaria mencionada se extiende al servicio de autotransporte mediante la reglamentación de los operadores privados. El estado controla la tarifa pero compensa a las empresas mediante un accionar pasivo, tanto en lo que hace al cumplimiento de la reglamentación como al control de la prestación del servicio⁴⁴ (Gutiérrez, 1993).

La acción del estado en la producción y reglamentación de la ciudad no es acompañada por una política de planificación del transporte público con objetivos de largo plazo. La evolución de la red resulta del accionar de las empresas privadas del autotransporte público de pasajeros, que conforme a criterios comerciales, avanzan sobre el enorme mercado de viajes de la ciudad metropolitana.

Durante este período cambia el peso relativo de la composición modal del transporte público de Buenos Aires. Los medios guiados (de superficie y subterráneo), que conjuntamente monopolizan la oferta a principio de siglo, pierden peso frente a la consolidación del autotransporte. Los roles de modo dominante y modo subsidiario pasan del ferrocarril al autotransporte, conforme el devenir de las tendencias tecnológicas del capitalismo y de configuración territorial de la ciudad.

El patrón inicial de movilidad, formado por el ferrocarril como red urbana básica, el colectivo como nexo de áreas intersticiales, y el subterráneo como servidor del área de mayor densidad, evoluciona paulatinamente hacia uno donde el autotransporte de pasajeros se constituye en un modo de transporte generalizado para toda la ciudad y para todo tipo de viajes, creciendo a expensas de los medios guiados a través de una yuxtaposición de recorridos troncales con el ferrocarril suburbano (desde la periferia de la aglomeración), y con el subterráneo (en el área de mayor densidad de la ciudad). Para mediados de la década del '60, el colectivo captura el 80% de los viajes que se realizan por medios masivos en la región metropolitana de Buenos Aires.

En los años '60 la política de subvención tarifaria al transporte público muestra un profundo estado de desinversión, ausencia de crecimiento, de mantenimiento y de desarrollo tecnológico. En el caso del autotransporte, el incremento de la oferta es acompañado por una evolución técnica relativa.

Si bien los aspectos comentados se mantienen como lineamientos principales de la política de transporte durante las décadas del '70 y del '80, acontecen ciertas modificaciones que evidencian una transición hacia la política dominante a partir de la reforma de los años '90. Se observa cambios en el rol del estado y también alteraciones en la configuración territorial de la ciudad metropolitana.

Por un lado, el deterioro de los ferrocarriles continúa progresivamente, provocando una curva descendente de demanda que motiva la aplicación de sucesivos programas de "racionalización" de la red hacia 1978. Se clausuran 6000 kilómetros de vía del total de la red de FA, se levantan servicios de pasajeros y se reduce personal (157000 agentes a 98000). Numerosos ramales de

⁴⁴ En una investigación anterior se corrobora además la existencia de diversas modalidades de subvención indirecta a la actividad (Gutiérrez, 1990).

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

los ferrocarriles suburbanos son clausurados (entre ellos, el ramal Delta del ex – Ferrocarril Mitre), perdiendo alrededor de un 40% de los pasajeros transportados. En un intento por mejorar el servicio suburbano de pasajeros, FA separa y asigna un área específica de su estructura a la atención de los mismos, creando la Gerencia Línea Metropolitana en 1980.

Por el otro, como se observa en la Tabla 4.2, las tarifas del transporte público pasan a aumentar más que el costo de vida. Con el fin de la subvención al transporte público, se inicia una segunda etapa de suburbanización de la ciudad, protagonizada ahora por estratos sociales altos y medios altos.

El cambio en la dinámica de acumulación que apareja el advenimiento de una nueva fase del desarrollo capitalista hacia los años '70, acarrea cambios en la base territorial. Así, en las décadas del '70 y del '80 se realizan nuevamente inversiones de magnitud en infraestructura de transporte en Buenos Aires, que manifiestan dichos cambios y modifican la configuración territorial de la región, tal como sucede en la fase de urbanización originaria.

A diferencia de entonces, las inversiones son sufragadas por el estado y están destinadas a mejorar la circulación de transporte particular. La terminación de la red vial de accesos a la ciudad central (Capital Federal), es el ejemplo prototipo de esta situación. Las características del proceso de suburbanización que se inicia son opuestas a las del período anterior. Ahora los *countries clubs*, los *shopping-centers*, los cementerios privados, los grandes establecimientos educativos y de entretenimiento son las figuras de un proceso de “desconcentración de la centralidad” protagonizado por el sector servicios. Esto sucede tanto en el eje norte como en los otros ejes provistos de autopistas (noroeste, sudoeste), y siempre en zonas más alejadas hacia la periferia. La localización de estas nuevas “centralidades” comienza después de la zona ocupada por los loteos económicos característicos de la suburbanización de los años '40 y '50 (Ver APENDICE CARTOGRAFICO).

Se consolida una distribución espacial de la población que reproduce pautas de localización residencial diferenciadas. Los sectores altos en lugares con buenas condiciones ambientales y buena provisión de infraestructura, incluso de transporte. Los sectores bajos en lugares con malas condiciones ambientales y deficitaria provisión de infraestructura, inclusive de transporte (Torres, 2001). El espacio metropolitano resulta articulado por tres redes coexistentes: la ferroviaria, la de autotransporte colectivo, y la vialidad troncal y de autopistas (principalmente destinadas al automóvil particular), redes que responden a conjuntos de intereses diferenciados, en situación de transformación y competencia.

Se retoman estos aspectos en el capítulo 5.

3. Reglamentación y maduración empresaria en el transporte público de Buenos Aires: el rol de los actores en la relación reglamentaria y la conformación de las estructuras locales de poder⁴⁵.

El estado interviene en el transporte público de la ciudad de Buenos Aires desde sus comienzos. Con independencia de los aciertos o desaciertos formales de la estrategia reglamentaria oportunamente adoptada, el registro de "imperfecciones" asociadas a su implementación es una constante. En ocasiones, por carencia de efectividad. En otras, por su orientación a la creación de condiciones conforme a 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 lo siguiente:

..."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, 1993^a:49).

El surgimiento de las volantas en 1890 es al margen de toda reglamentación. Son servicios "ilegales" que, hasta su desplazamiento por el colectivo en 1930, operan amparados en un consentimiento tácito de las autoridades debido a que por su intermedio se da atención a una demanda insatisfecha: complementan la red ferroviaria, funcionando como alimentadores y realizando viajes transversales.

Los servicios ferroviarios de superficie se concesionan con aprobación del Congreso Nacional. En cada caso se otorga un marco reglamentario propio, claramente conveniente al operador. Su unificación en 1907, mediante la sanción de la Ley N°5315 (Ley Mitre), da lugar a la asignación de privilegios injustificados y desproporcionados para las empresas.

La ley establece la exención impositiva para la importación de equipamiento e insumos para la construcción y operación de la actividad, y también para la remesa de utilidades hasta 1947. También establece un tope del 7% a la rentabilidad sobre el capital invertido. La tarifa es fijada por la empresa, disponiéndose una relación entre recaudación por venta de pasajes y monto del capital invertido. Se concreta de esta manera una cuantiosa transferencia de recursos a las empresas, resguardando mercado para la industria ferroviaria inglesa, remesa irrestricta de ganancias, plaza para la colocación de capital financiero con mayores tasas de retorno, y control del costo del flete para la importación y exportación de bienes.

Respecto a los subterráneos, a pesar de que entre 1899 y 1900 las concesiones de las líneas se efectúan por ley del Congreso Nacional, éstas caducan por incumplimiento en las fechas de inicio de las obras por parte de los concesionarios. Finalmente, el Legislativo Municipal concesiona tres líneas en 1909 a la Compañía Anglo-Argentina, que sólo cumple con las obras establecidas por el contrato para la primer etapa (Línea A). Esto señala el grado de

⁴⁵ Este punto sigue en lo fundamental a Krantzer y Sánchez, 1993, y al archivo hemerográfico de la publicación El Auto Colectivo, aunque se añaden interpretaciones y conclusiones propias a veces muy diferentes a las de las fuentes citadas.

independencia con que actúan los capitales privados operadores del transporte público, hecho que se condice con el comportamiento general presentado por el capital extranjero en la negociación con la oligarquía del poder local por la inversión inercial directa en la economía nacional.

Las restantes líneas de la red de subterráneos actual se concesionan a otra empresa privada de capital extranjero (CHADOPYF) entre 1930 y 1933, al mismo tiempo que comienza a discutirse la creación de la empresa pública centralizadora del transporte urbano (la Corporación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires)⁴⁶. Este aparente contrapunto de la política sectorial encuentra explicación en el horizonte temporal de la inversión extranjera en el sector, mencionado *ut supra*.

Tanto en el caso de los ómnibus a caballo como en el de los tranvías, la intervención del estado se reduce a legalizar el servicio, sin efectuar mayores controles. En 1868 se establece el marco reglamentario del servicio, mediante el dictado de la denominada Ley de Tranvías. Según ésta, la empresa propone el recorrido y la tarifa, y asume bajo su responsabilidad el empedrado de las calles por las cuales circulan los servicios, reservándose la Autoridad Pública el derecho aprobatorio⁴⁷. **Si bien el ejercicio del control siempre es débil, a partir del proceso de concentración empresaria iniciado con la electrificación de los tranvías, el desempeño del organismo reglamentador pasa a constituir un instrumento de defensa de "la" empresa operadora (Compañía de Tranvías Anglo Argentina).**

El surgimiento de los ómnibus urbanos en 1922, competidores del tranvía, motiva el dictado de una ordenanza municipal para reglamentar el servicio en 1923. Esta define a el plazo del permiso, la tarifa, el recorrido, y la aplicación de gravámenes a la actividad, y además establece "zonas de exclusión" para la prestación del servicio. Las mismas incumben al centro de la ciudad, a la instalación de nuevas líneas y a la prolongación de recorridos, en una objetiva protección al tranvía, red de importancia dominante en el sistema por entonces. El cumplimiento de la norma reglamentaria en esta ocasión es alto, y excepcional, dado que la oficina reglamentadora municipal funciona como un apéndice de la Compañía de Tranvías Anglo Argentina.

En este contexto de fuerte concentración empresaria y reglamentación, la aparición del taxi - colectivo hacia 1928 es al margen de todo tipo de reglamentación, al igual que en el caso de las volantas (a las cuales desplazan). Por ende, no existe zona de exclusión para estos servicios. Se instalan donde hay una línea de tranvías u ómnibus con buen tráfico, ejerciendo una "competencia desleal" y directa por el pasajero en la calle, semejante a la que ejercen los servicios alternativos (denominados comúnmente "charters") sobre las empresas de autotransporte en la actualidad.

La ausencia de reglamentación "formal" es suplida por una "informal", surgida del acuerdo entre líneas y entre los choferes-dueños de los colectivos. Así, cada grupo define su propio reglamento, tarifa y características de la prestación (horarios, frecuencias, recorridos, etc.).

⁴⁶ Señalan Krantzer y Sánchez (1993) que el costo de construcción de la línea C resulta más del doble del de la línea A, a sabiendas de que el precio sufragado por el estado para la incorporación de activos a la Corporación se asocia directamente al monto del capital invertido.

⁴⁷ Con la federalización de la Ciudad de Buenos Aires en 1880, el transporte tranviario pasa a la jurisdicción municipal.

Estos acuerdos no siempre son pacíficos. A pesar de la magnitud del mercado de viajes en cuestión, la violencia forma parte de la estrategia “reglamentaria” inicial de los colectiveros. El clientelismo y el caudillismo político intervienen asimismo en la expansión del servicio, principalmente en los municipios del conurbano (El Auto Colectivo, 1998)

El contexto sociopolítico de la época y el carácter artesanal de la prestación originaria del servicio (choferes-dueños) contribuyen a la temprana agremiación de los operadores. En 1933 se crea el primer órgano corporativo, la Federación de Líneas de Autos Colectivos⁴⁸, y su instrumento de difusión, la revista “El Auto Colectivo”. Las luchas internas de poder pasan así a dirimirse al interior de las agremiaciones empresarias. Estas a su vez tienen como correlato la formación de un frente común para la defensa de los intereses sectoriales. La adopción de una actitud corporativa torna relativa la alta atomización de los prestadores en términos de las relaciones de poder.

En respuesta a las presiones de los operadores ferroviarios por contener la expansión de la competencia automotriz y sostener la tasa de ganancia de la inversión hasta el final de su horizonte temporal, el estado sanciona la creación de la Corporación del Transporte en 1936, en un intento de control monopólico del sistema

Del mismo modo, la sanción de la ley que crea el Fondo Nacional de Vialidad en 1932, destinado a sufragar con fondos públicos la construcción de infraestructura para el transporte automotor, es sucedida por la firma del Pacto Roca-Runciman en 1933, que reafirma la cooperación prestada por el estado para amortizar la transición del capital ferroviario inglés al capital automotriz norteamericano.

Así, la Ley N°12311 de 1936 crea la Corporación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires (CTCBA) para operar todo el tráfico urbano de pasajeros, menos los ferrocarriles. Quedan afuera de su jurisdicción los taxis y los servicios que no ingresan a la ciudad de Buenos Aires.

La CTCBA se conforma como una empresa mixta, en la que el estado (municipal y nacional) capitaliza deuda impositiva de los operadores privados, y éstos aportan sus activos físicos⁴⁹. La CTCBA reconoce un régimen autónomo para aquellos servicios que no desean ser incorporados a ella, pero se reserva el derecho de expropiar los bienes afectados a los servicios de ómnibus y automóviles colectivos de empresas o particulares.

Las empresas de taxis - colectivos presentan una actitud abiertamente combativa a la creación de la CTCBA, que articula tres tipos de acciones:

- La búsqueda de adhesión de la opinión pública.

Las agremiaciones empresarias realizan 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 llevan a cabo una huelga de 12 días que tiene un fuerte impacto público.

⁴⁸ Denominada actualmente Cámara Empresaria de Autotransporte de Pasajeros (CEAP).

⁴⁹ Según Krantzer y Sánchez (1993) los activos se tasan al doble de su valor económico.

- La interposición de recursos legales.

La Federación solicita la declaración de inconstitucionalidad de la Ley N°12311. Este recurso demora dos años la habilitación de la Corporación para efectuar expropiaciones. Durante dicho lapso las empresas de colectivos mejoran el servicio mediante la renovación de sus unidades, a fin de consolidar la aceptación del usuario y de aumentar el valor de los activos ante una eventual expropiación.

- La huida a la provincia de Buenos Aires.

La sanción de la Ley N°12346 de transporte interjurisdiccional en 1937, que incumbe a aquellos servicios que unen la Capital con los partidos de la Provincia de Buenos Aires, habilita la generación de situaciones confusas, que son capitalizadas por las empresas de colectivos mediante el traslado de sus cabeceras y/o terminales a la Provincia, próximas al límite con la Capital Federal.

Asimismo, como se comenta en el apartado anterior, la expansión del servicio encuentra correspondencia en la expansión demográfica y territorial de la ciudad desarrollada durante el proceso de suburbanización.

Conforme a la finalización de las prebendas establecidas por la Ley Mitre, los capitales privados inician un proceso de desinversión de los ferrocarriles suburbanos, que se ve reforzado por las restricciones a la renovación de equipos impuestas por la segunda Guerra Mundial, hecho que también afecta la provisión de repuestos para el subterráneo y el autotransporte. La falta de mantenimiento debida a los problemas financieros de la Corporación agrava la situación, y provoca 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 deja las puertas abiertas a un proceso de consolidación y expansión de la actividad, que resulta una vía de resolución a las mencionadas restricciones del sistema. El papel del autotransporte lejos de debilitarse se consolida, y a la par de ello el de los empresarios⁵⁰. Así, hacia 1944 se practican las primeras “privatizaciones” de colectivos mediante el otorgamiento de permisos precarios, bajo 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 entonces⁵¹.

Los problemas financieros de la CTCBA, signados por las condiciones de su conformación, sumados a la ineficiencia de la operatoria, agravada por las restricciones impuestas por la guerra para mantener y renovar el parque, definen su liquidación en 1948. En 1951 la empresa es vendida en licitación internacional al estado argentino. La sucesora estatal de la Corporación es Transportes de Buenos Aires (TBA).

⁵⁰ En 1946 empresarios y choferes crean una Comisión Pro-Recuperación del Autotransporte de Pasajeros de la Capital Federal, y exigen el fin de la Corporación en una asamblea a la que convocan más de 5000 personas.

⁵¹ Por entonces existen 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.

Hacia 1950, conforme se desarrolla el proceso de suburbanización, la pavimentación de la vialidad urbana avanza a ritmo sostenido. En 1951 la flamante Secretaría de Transporte de la Nación dicta la Resolución N°1029, autorizando a las empresas de autotransporte que prestan servicios en Capital Federal a aumentar sin limitaciones su material rodante, y a las provinciales y de media distancia a ingresar a la ciudad y realizar tráfico local. A su vez se abre un registro de parque para aquellas que quieran operar nuevas líneas a crear⁵². **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 de oferta del conurbano.

A mediados de 1955 la privatización de los colectivos es sostenida e irreversible. Ya en 1958 los autotransportistas utilizan con éxito las movilizaciones y paros nacionales como instrumentos para obtener 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, otorga 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 define 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 lo acompaña se estructura sobre los siguientes lineamientos de política:

- Se autoriza la prestación del servicio por empresas del estado o por permisionarias privadas. Los permisos deben ser asignados por concurso público. Su plazo es de 10 años, prorrogables por períodos iguales a petición del interesado.
- La Autoridad de Aplicación es la Secretaría de Transporte. Esta se reserva el derecho de modificar los recorridos o incorporar nuevos, 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 permisionario tiene la obligación de reunir requisitos patrimoniales, presentar una garantía, constituirse en sociedad y cumplir ciertas condiciones de equipamiento.**

Este tipo de reglamentación, conocido como “franquicia”, es el predominante a nivel internacional para la operación de servicios públicos urbanos de autotransporte hasta el inicio de las políticas de reforma en la década pasada.

⁵² La creación de la Secretaría es festejada por los colectiveros, pues representa un reconocimiento al peso adquirido por la actividad. Además centraliza la toma de decisiones, echo que propende la permeabilidad de los organismos.

Como se menciona antes, la restricción impuesta a los operadores privados del autotransporte mediante el control de la tarifa tiene como contrapartida un virtual "*laissez-faire*" en lo que hace al cumplimiento de las normas reglamentarias y al control de la prestación del servicio (Gutiérrez, 1993, Müller, 1990, Krantzer y Sánchez, 1993a). La protección estatal resultante del ejercicio de esta reglamentación fuerte pero pasiva fomenta la captura de la reglamentación en beneficio de los operadores, al tiempo que desincentiva la eficiencia operacional y la mejora en los niveles de servicio. (Gutiérrez, 2000b, 2000c, 2001^a, 2004b).

Bajo estas circunstancias crece el poder de presión y condicionamiento de las empresas prestatarias, 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 oferta "rígida", no en cuanto a la flexibilidad técnica de la red, sino a los intereses creados y al respaldo legal que los avala (Müller, 1990). Así, la autonomía de decisión de los empresarios del autotransporte redundará en una progresiva adecuación de la red en función de la rentabilidad de los corredores, tanto en términos intra como intermodales, acompañado por un paulatino proceso de concentración empresaria (Krantzer y Sánchez, 1993b).

Según Krantzer y Sánchez (Krantzer y Sánchez, 1993), el autotransporte metropolitano de Buenos Aires muestra *a posteriori* de su privatización oficial (es decir, de su reglamentación formal) un proceso de concentración del capital empresario, tanto en el número de empresas como en la dispersión del capital de las empresas. Sin embargo el ajuste del mercado está más ligado a equilibrar la rentabilidad promedio del sistema que a desarrollar un proceso de concentración propiamente dicho. El grado de dispersión del sistema, conservado a lo largo de décadas, así lo comprueba (se remite a la Tabla 6.1, del capítulo 6).

Hacia la década del '70 la composición modal del transporte público metropolitano es distinta a la de sus orígenes. Los medios guiados (de superficie y subterráneo), que conjuntamente monopolizan la oferta de transporte público a principio del siglo pasado, 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 macroeconómicos y también en la estructura interna de la ciudad que repercuten en la movilidad y afectan la dinámica del sector. Se abordan estos temas en el capítulo 5.

4. Conclusión.

De lo visto en el capítulo, resulta de interés para los fines del trabajo recoger que:

- el proceso de consolidación y maduración empresaria en el transporte público metropolitano es acompañado por la reglamentación, asumiendo grados diferentes de

- efectividad, desde la pasividad a la acción enérgica, conforme a los intereses de los operadores dominantes,
- se establece a lo largo de la historia de la estructura local de poder del transporte público de Buenos Aires una relación estrecha de complementación - subordinación entre estado y empresa, que refleja la adaptación local a las especificidades históricas de la dinámica de acumulación mundial,
 - la ausencia de planificación e iniciativa del estado encuentra complemento en la acción del capital privado, que a su vez recibe como contraparte la acción prebendaria del estado,
 - la etapa de mayor "autonomía" del estado en el ejercicio de la reglamentación, coincidente con su simultánea condición de operador directo, tiene como contrapartida una actitud fuertemente corporativa de los empresarios del autotransporte, que perdura como estrategia de poder *a posteriori* de su consolidación como permisionarios. Esto permite morigerar la incidencia de su importante atomización en la relación con el reglamentador,
 - la relación de cooperación entre estado y empresas, deviene progresivamente en subordinación, conforme se concentran los operadores y se deteriora la figura del estado como reglamentador,
 - el desinterés o la incapacidad del estado para ordenar la producción y el control del suelo urbano, es reforzado por la ausencia de instancias jurídicas e institucionales de representación de los usuarios del servicio, como actor interviniente en una posible compensación de las relaciones entre el poder político y el económico. Con la consolidación del sistema democrático en los años '80 y la refuncionalización de sus instituciones según la última reforma constitucional, se habilita el uso de herramientas jurídicas que pueden resultar un elemento para interferir en la histórica relación (hoy reforzada) entre pasividad del sector público y comando de las estrategias empresariales. No obstante, los usuarios del transporte público continúan sin tener representación directa en los organismos de control y reglamentación. Se retoman estas cuestiones en los próximos capítulos.

En conclusión, desde los orígenes del transporte público de Buenos Aires, la relación entre estado y empresas prestadoras funciona como una relación de subordinación del interés público a intereses particulares mediante la captura de la reglamentación por el reglamentado.

La ausencia de planificación efectiva o explícita por parte del estado encuentra complemento en la acción de las empresas, que reciben como contrapartida la acción prebendaria del Poder Público. Esta relación de cooperación, deviene progresivamente en subordinación, conforme se debilita la figura del estado y se fortalece la de los prestadores.

El estado presenta una sucesión de actitudes reglamentarias diferentes, que van de la pasividad a la acción enérgica, conforme sea requerido por la confrontación de intereses entre los operadores dominantes y sus competidores. La aplicación de la reglamentación, incluso de modalidades de fuerte intervención, resulta débil y orientada a la creación de condiciones requeridas por las empresas con mayor peso en las relaciones de poder.

La historia de las estructuras de poder del transporte público de cada ciudad no puede ignorarse a la hora de evaluar políticas, porque ese es el punto de partida en el que se inscribe

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

el presente. Esta salvedad es especialmente significativa para el caso de la reforma reglamentaria del autotransporte metropolitano, ya que se trata de una política cerrada a las empresas preexistentes del sistema. Se pasa seguidamente a su análisis.

Capítulo V.

La reforma reglamentaria del autotransporte metropolitano.

1. El contexto político de la reforma reglamentaria.

La crisis capitalista de los años '70 produce un movimiento de fuerzas económicas y sociales a escala internacional, cuya amplitud y complejidad involucra no sólo a los países centrales sino también a los periféricos. La década del '70 para América Latina está signada por la generalización de gobiernos de facto que hacen viable la modificación del modelo de acumulación, removiendo sus bases sociales y económicas mediante la utilización de mecanismos autoritarios. El objetivo perseguido es la creación de las condiciones de dominación de un nuevo bloque social, asociado al capital financiero. Se define, entonces, un estado subsidiario a las necesidades de acumulación de dicho poder económico que vincula su accionar a la creación y mantenimiento de su hegemonía (Yanes y Gerber, 1990).

También en Argentina la constitución del nuevo bloque de poder económico nacional está ligada al reacomodamiento del país dentro del contexto internacional de la reestructuración económica, caracterizado por la intensificación de los lazos dependientes de los países capitalistas periféricos con los centrales (principalmente como efecto del endeudamiento externo), por la continua centralización del capital, la aceleración en la utilización de los avances científicos - tecnológicos, la mayor participación del Estado en asociaciones supranacionales, el fortalecimiento de los grandes grupos económicos locales y la difusión de políticas de ajuste de orientación neoliberal (Laurelli y Lindenboim, 1990).

A continuación se busca recoger aspectos que permitan comprender la adaptación y adopción particular de la reforma en Argentina, cuestión que remite a las especificidades sociohistóricas y territoriales de las relaciones de poder entre los actores políticos y económicos.

Durante el último gobierno militar entre 1976 y 1983, en Argentina coexiste la estatización de algunas empresas con la reprivatización de empresas menores, y la privatización periférica de grandes empresas públicas. Este último fenómeno consiste en la segmentación del proceso productivo y la prestación de servicios, a través de la aplicación del sistema de subcontrataciones al sector privado. Las mismas benefician a grandes grupos económicos nacionales y supranacionales, mediante el acuerdo de contratos que encubren importantes subvenciones. De esta manera el vínculo que el estado establece con estos sectores, apareja una redefinición del gasto público, articulándolo a las necesidades del circuito de acumulación del bloque de poder económico en formación. Como demandante, el estado asegura precios y mercado, y como oferente, asegura insumos y servicios para la industria (Yanes y Gerber, 1990). El poder económico consolidado por dichos sectores con base en el rol subsidiario del estado, les permite en los años '90 estar en condiciones económicas de apropiarse de las empresas públicas a cuyo déficit, tanto financiero como operativo, contribuyeron. Este es el caso de Pérez Companc, Techint, Sociedad Comercial del Plata, Astra, SOCMA, Roggio, entre otros. (Ver Tabla 5.1) (Yanes y Gerber, 1990).

Con el restablecimiento de las instituciones democráticas, durante los años posteriores se consolida progresivamente la convicción de que las relaciones sociales establecidas por el gobierno de facto son una "herencia irreversible" y que la integración al actual proceso de reordenamiento internacional es la única posibilidad de salida de la crisis. No obstante, las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales del modelo precedente, ofrecen una cierta resistencia inicial a la ejecución del programa de reconversión neoliberal, adquiriendo éxito y coherencia interna recién a comienzos del '90, después de un recambio anticipado del primer gobierno democrático, presidido por el Dr. Raúl Alfonsín. Se presentan seguidamente algunas particularidades del discurso y del contexto político que concreta la reforma.

El discurso político oficial de legitimación de la reforma en Argentina, reproduce la tónica de la propuesta neoliberal ortodoxa de salida de la crisis revisada en el capítulo 2. No se distingue lo bueno de lo malo de la "experiencia estatista", sino que se la condena como un todo, al amparo de la ideología dominante que sostiene que es preferible soportar los fallos del mercado antes que hacer intervenir al estado, pues los resultados son inevitablemente peores.

El justificativo de la opción privatizadora como estrategia de reforma en Argentina es la carencia de recursos públicos para llevar a cabo la transformación económica. En 1989, el presidente Dr. Menem sostiene frente al Congreso que la revolución productiva requiere de una mayor calidad y cantidad de servicios de infraestructura, y que el estado no puede financiarla.

Se argumenta que el intervencionismo estatal, practicado después de 1930, lleva a una creación indiscriminada de empresas públicas. La consecuencia de ello es una administración inadecuada, excesiva, desmedida, obsoleta y onerosa. Se fundamenta así el **fracaso del estatismo**, el agotamiento del estado como empresa pública, y se sostiene que cualquier tamaño del aparato estatal, por pequeño que sea, resultaría grande. Se concluye entonces que hay que **renovar el estado**, y explícitamente se declara que renovar implica **hacer de nuevo** una cosa, volver las cosas a su cauce original, volver al estado a su estado genuino (esto es, antes de 1930) (Dromi y Menem, 1990).

La posibilidad de transformar la gestión **desde** el estado es descartada también por importantes juristas nacionales, que adoptan las revisiones de la nueva economía pública de la reglamentación. Los intereses corporativos y empresarios se reconocen como condicionamientos, que devienen en el uso de la reglamentación para la satisfacción de intereses privados (Cassagne, en Dromi, 1991). Estas opiniones presumen el advenimiento de un nuevo estado, ahistórico, dotado de neutralidad política, y por ende, capaz de contrarrestar dichas limitaciones, que trascienden la decisión política sobre publicar o privatizar la economía.

El Dr. Carlos Menem en su mensaje al Congreso el 14/7/89 sostiene:

... “la realidad, que es la única verdad, nos indica el camino a seguir. El país nos pide a gritos que nutramos la democracia de eficacia. Así la **reforma del Estado** promueve una **transformación integral, absoluta e indivisible**” (Dromi, 1991).

Estos argumentos evidencian asimismo el uso de la idea de “cambio de régimen” como medio para ganar la confianza de los operadores económicos, impulsar la economía y frenar la hiperinflación (“shock de confianza”).

La política de shock como medida de estabilización macroeconómica, se hace extensiva a la ejecución de las reformas estructurales. Se opta, así, por una estrategia radical de aplicación del programa neoliberal ortodoxo de ajuste y reconversión económica, según las características de ritmo e intensidad de ejecución vistas en el capítulo 2.

La adopción de las reformas radicales da prioridad a la transmisión de confianza al sector privado, y resta importancia a los efectos negativos del ajuste. Por ello, la ejecución de programas de reforma ortodoxa, que apareja transiciones severas y largas, requiere de gobiernos fuertes capaces de sostener el control social. Esto se conjuga en Argentina, donde es impulsada por un gobierno democrático consolidado y con fuertes raíces históricas populares.

El programa de gobierno del Dr. Menem se caracteriza por pregonar una política neoliberal bajo un discurso populista. El *pole position* de la transformación nacional es **libertad y participación**, como pilares de la **democratización del estado** y de una **economía popular de mercado**.

Por un lado, se reconoce explícitamente el avance sobre **sectores estratégicos** (transporte, energía y comunicaciones) en **plazos inusualmente breves** con el objetivo de provocar un impacto, un **shock**, que ratifique lo integral y absoluto de la reforma del estado. Reiteradamente se destaca que para que los inversores se interesen es importante demostrar coherencia y cohesión en la decisión política, pero con “flexibilidad”. También se resalta la oportunidad de efectuar los cambios al inicio del gobierno, por ser el momento de mayor legitimidad y consenso (Dromi y Menem, 1990).

Por el otro, se presenta la reforma como un camino para construir una **democracia de participación** por medio del **cooperativismo**, la **propiedad participada** y el fortalecimiento de los gobiernos municipales (**municipalización**). Se identifica la reforma con una nueva **cultura del trabajo**, y se da prioridad a la **necesidad de libertad**, identificándola con la **necesidad de trabajar**. Se insiste en que la idea central de la **revolución productiva** es “terminar con una Argentina a la cual le está prohibido trabajar” (Dromi, 1991).

Así, la privatización resulta un medio para **transformar al estado en una empresa** común. El Dr. Menem en sus discursos sostiene que “sólo el apoyo de los afectados y de la opinión pública brindará legitimidad a la privatización”, y que ésta “a través del acceso a la propiedad de todos los actores sociales evitará la concentración oligopólica y garantizará la democratización” (Mensaje al Congreso, 1989, en Dromi, 1991)⁵³.

Mediante la convocatoria de empleados y usuarios al programa de propiedad participada se garantizan mejores oportunidades de trabajo, dignidad y protagonismo⁵⁴. Se sostiene a su vez que “en todos los procesos de privatización se preveen mecanismos de resguardo del empleo y de la situación laboral de los agentes u operarios de las entidades que se sujeten a esa transformación” (Dromi, 1991).

Así, con un discurso pseudo populista se convalida el apoyo popular, al tiempo que se trabajan mensajes explícitos y contundentes para alentar la confianza de los empresarios, e implícitamente se trasuntan anhelos de logros políticos para la perpetuación en el poder. Esto complementa la observación de Solimano (1993) sobre la búsqueda de réditos económicos para la legitimación política en gobiernos autoritarios. También en gobiernos democráticos este aspecto está presente.

Se construye de este modo un amplio consenso social. Al voto de confianza del que siempre dispone un gobierno al momento de acceder al poder, se suma el apoyo partidario (masivo y popular) por la tradición política encarnada, y también el “no partidario” del empresariado por el proyecto económico impulsado, a cuyo convencimiento apunta la idea del “cambio de régimen”⁵⁵. Todo ello potenciado por una efectiva campaña de concientización realizada por los medios de comunicación masiva en la misma línea (catástrofe, crisis, única salida).

La construcción de un consenso social ampliado y la aplicación de una política de *shock*, redundan en una casi inexistente resistencia social a la aplicación del programa de ajuste y reforma del estado⁵⁶, que es capitalizada como un logro político para sostener la reelección presidencial de 1995.

⁵³ Diversos especilistas recogen esta homologación del estado a una empresa también en los análisis dedicados a la problemática del urbanismo en los '90. Vainer (2000) distingue dos concepciones de ciudad: la anglosajona de *city* y la latina de *polis*. La *city* y la *polis* persiguen fines diferentes. La primera es concebida como un agente económico de naturaleza mercantil, donde predomina su visión como unidad de producción (esto es, como empresa) orientada por un sentido pragmático o realista. La segunda, en cambio, es concebida como un agente social de naturaleza política, cuyas acciones se orientan por un sentido utópico o idealista. El autor considera que el modelo de urbanización predominante en los '90, al que denomina (neo) modernista, tiene como sustento la noción de “ciudad empresa”.

⁵⁴ El programa de propiedad participada sostiene la ilusión de que la simple transferencia de derechos de propiedad al ciudadano común, crea empresarios de manera directa y espontánea. La protección, los créditos baratos, las ventajas fiscales, los privilegios de inversión, las subvenciones, parecen no ser necesarias *en este caso*. Los resultados de la práctica demuestran lo contrario.

⁵⁵ El impulso y sostén de la ley de convertibilidad (respaldo monetario del 100%), ejemplifica el objetivo de conseguir credibilidad a través de la idea del cambio de régimen.

⁵⁶ En el caso específico de la concesión de los servicios ferroviarios metropolitanos la movilización social se limita a las organizaciones gremiales (Unión Ferroviaria, La Fraternidad, Señaleros y Personal de Dirección), cuyas posiciones evidencian diferencias y no resultan un obstáculo para la prosecución del programa. En el caso de la concesión de los accesos viales, la movilización social es protagonizada por vecinos, organismos no

No obstante, el gobierno del Dr. Menem se vale del uso generalizado de decretos de necesidad y urgencia para la aplicación del programa de reforma, herramienta habilitada por la Ley N°23697 de Emergencia Económica para casos de emergencia excepcional. El sesgo autoritario que imprime su uso gana peso conforme se debilita la obtención de consenso. En tanto los resultados negativos del ajuste se prolongan y acentúan y los de la reforma estructural no devienen en lo prometido, se recienta el apoyo popular y paulatinamente hay menos margen para la concertación democrática y mayor autoritarismo, convergiendo esto con la observación efectuada en el capítulo 2 sobre tipos de gobierno y tipos de reforma.

Como se dijo, el estilo de reforma aplicado en Argentina adopta la política de *shock*, esto es, su aplicación ejecutiva y completa en tiempos inmediatos posteriores a recambios en el poder. La **urgencia** de la reforma se transmite en forma contundente apelando a un discurso de catástrofe, de inexistencia de alternativas, a la necesidad de toma de decisiones de **emergencia** por un gobierno fuerte, en respuesta a una demanda de la sociedad. La estrategia de *shock* tampoco permite la reflexión. La reflexión es posterior, sobre el hecho consumado.

En el caso de Argentina el discurso oficial transmite la idea de los plazos exigüos, de la urgencia en la toma de decisiones, y también de la imposibilidad de elección: es "la" reforma o la catástrofe. En su mensaje al Congreso de la Nación el 14/7/89, el Dr. Carlos Menem sentencia "optamos, no elegimos, entre el derrumbe y la reconversión, por duro que sea el plan. La reforma del estado es el único camino posible" (Dromi, 1991). Se construye de este modo una escena que anula toda posibilidad de reflexión. Esta compulsión arrastra incluso a los partidos políticos opositores, tal como lo testimonian las alocuciones de los diferentes bloques en el momento de ser sancionada la Ley de Reforma del Estado en 1989.

De este modo, la reforma "modernizadora" del estado en Argentina es completada por un gobierno fuerte de raíces históricas populistas, aplicando sin mayor resistencia el programa más radical del neoliberalismo ortodoxo (recomendado por el Consenso de Washington), estructurado con base en políticas desreglamentarias y liberalizadoras convergentes con un ajuste económico en el corto plazo. El mismo se define y adopta a partir de las negociaciones por el financiamiento de la deuda externa, donde la generación de superávit fiscal, la capitalización de deuda y la restricción del alcance y las atribuciones de la reglamentación estatal, resultaron determinantes. Argentina cierra así el proceso de transformación iniciado por la dictadura conservando sus lineamientos ideológicos.

La reforma aplicada en Argentina se articula sobre dos pilares estrechamente vinculados: desreglamentación de la economía interna y liberalización de los flujos de comercio y capitales. La desreglamentación interna se plantea en términos de una flexibilización del mercado de trabajo y de una reforma del estado basada en cuatro componentes fundamentales: la reforma administrativa (reducción y redefinición del aparato estatal), la reforma tributaria (incremento de los ingresos fiscales vía estructura tributaria regresiva), la descentralización (redefinición de las relaciones entre la nación, las provincias y los municipios), y la privatización de empresas públicas en sus diversas modalidades (venta total, empresas mixtas, entrega en concesión, entre otras). La liberalización es la faz externa de la desreglamentación interna, y su objetivo es inducir una mayor

gubernamentales, y autoridades locales (especialmente de sectores de nivel socioeconómico medio-alto), y sí resultan en modificaciones concretas y sustanciales al proyecto original.

inserción de la economía nacional en la internacional a través del flujo de comercio y de capitales. Los elementos de base son la apertura financiera (liberación de inversiones extranjeras, movimiento de capitales y flujos financieros, mercado de cambio libre) y la integración regional o continentalización, que implica la asociación de Estados de diverso tipo y carácter (como el MERCOSUR o la Iniciativa para las Américas) (Fontanals y Díaz Pérez, 1991).

En 1989 se sancionan las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica que sustentan el proceso de transformación del estado y del sistema económico desde el punto de vista jurídico. La Ley N°23696 de Reforma del Estado declara la emergencia administrativa de la prestación de los servicios públicos y de las empresas públicas; y centra su contenido en la *política de privatización* como vía genérica para la participación del capital privado en empresas, bienes o actividades propiedad del estado, varias de ellas pertenecientes al transporte.

Entre las modalidades de privatización se considera el otorgar permisos, licencias o concesiones para la explotación de los servicios públicos o de interés público. Esto es, se diferencia el concepto de servicio, público y no público, en adhesión a las tendencias doctrinarias renovadoras del derecho administrativo.

Se contempla en el caso de los servicios públicos la eficiencia de la prestación y la definición de una rentabilidad razonable (acorde con la inversión realizada). Se reconoce como motivos para la privatización de servicios la disminución del gasto público, el mejoramiento de la prestación o el aumento de la eficiencia. Se hace explícita referencia a la finalidad de eliminar subvenciones o de sincerar las que se otorguen.

Respecto a la intervención del estado, se hace hincapié en su función **previa a la privatización** orientada a tareas de saneamiento restringidas a la reducción de personal y de subvenciones. Respecto a su función posterior sólo se explicita una reserva de facultades para la fijación de políticas en áreas de interés nacional, y se reconoce competencia en la fiscalización y control del servicio público (poder de policía). Se vuelve sobre estos particulares en los apartados siguientes.

Con posterioridad a la promulgación de la Ley N°23696/89 de Reforma del Estado, en dos años se concesionan y/o venden entre otros los siguientes activos del patrimonio nacional: Servicios Eléctricos del Gran Bs. As., Gas del Estado, Aerolíneas Argentinas, Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Obras Sanitarias de la Nación, Ferrocarriles Argentinos, Subterráneos de Bs. As., 5 petroquímicas, 84 áreas de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 2 canales de televisión, 529 inmuebles y el 25% de la red vial nacional.

Los principales compradores de los activos públicos privatizados son grandes grupos económicos nacionales, en conjunto con bancos norteamericanos y capitales extranjeros estatales y privados, que pasan a concentrar aproximadamente el 50% del PBI del país. La Tabla 5.1 sintetiza la participación de dichos grupos en el proceso de concesión y/o privatización (Basualdo, 1994; Thwaites Rey, 1994; Aspiazú, 1997, 1999; FLACSO, 1999; Felder, 1997; Gutiérrez, 1998c; entre otros).

Tabla 5.1. Los monopolios privados. Participación al momento de la concesión y/o privatización.

| GRUPOS | | PEREZ COMPANC | TECHINT | SOC.CCIAL DEL PLATA | BENITO ROGGIO | SOCMA | ASTRA | BUNGE & BORN | LOMA NEGRA |
|-------------------------------------|--------------|------------------|---------|---------------------------|------------------|-------|-------|--------------------|---------------|
| SERVICIOS | | | | | | | | | |
| ENERGIA | Generación | X | | X | | | | X | |
| ELECT. | Distribución | X | X | | | | X | | |
| GAS | Transporte | X | X | X | | | | | |
| | Distribución | X | | X | | X | X | X | |
| AGUA | | | | X | | | | | |
| PETROLEO | | X | X | X | X | | X | | |
| TELEFONOS | | X | X | X | | | | | |
| FERROCARRILES INTERURBANOS | | X | X | X | | | | | X |
| FERROCARRILES SUBURB. Y SUBTERR. | | | | | X | | | | |
| RUTAS (peaje) | | X | X | | X | X | | | |
| RECOLECCION de RESIDUOS (Bs.As.) | | | | | X | X | | | |
| CANALES DE TV | | | | X | | | | | |

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados del programa de ajuste se presentan inicialmente como positivos. Se logra estabilizar la economía y frenar la inflación, y un crecimiento significativo de la economía (alcanza casi el 9% anual entre 1991 y 1992). A partir de 1993 el ritmo disminuye, pero continúa siendo positivo (entre un 6 y un 7% aproximadamente) hasta mediados de la década.

Este crecimiento está asociado a la inversión privada, especialmente extranjera, destinada al sector servicios y construcciones. En una primera instancia la vía principal de acceso de las multinacionales son las privatizaciones o concesiones, luego es la compra de empresas privadas, a través de transacciones con grupos económicos nacionales. De las diez empresas que más facturan en la economía argentina hacia fines de los '90, ocho están en manos extranjeras (Clarín, 1998). El fenómeno abarca la banca, los servicios públicos, la industria automotriz y alimenticia, la minería, la informática, los supermercados y las tarjetas de crédito⁵⁷.

También se acentúa notoriamente la inserción externa de la economía, aumentando más del 200% el volumen del comercio exterior a partir de 1989. Las exportaciones se destinan fundamentalmente al MERCOSUR (31,3%), a Chile un 8%, a la Unión Europea (un 18%) y al NAFTA (10%). Empero, a partir de 1992 el déficit comercial crece sostenidamente. En 1998 las cifras llegan a 6133 millones de dólares, como resultado de un estancamiento de las exportaciones (apenas crecen un 2% anual) y aumento sostenido de las importaciones (crecen a un ritmo del 25% anual).

De este modo, a pesar de la estabilidad monetaria, las privatizaciones y el Plan Brady, el endeudamiento externo se incrementa alrededor de un 35%.

⁵⁷ En 1998 el capital extranjero maneja el 41% de los bancos y el 63% de las AFJP, lo cual indica el nivel de control sobre el dinero local (Clarín, 1998).

Paralelamente, a partir de 1994 comienzan a subir los índices de pobreza, alcanzando en 1997 el 19%, según el INDEC (Octubre 1997). También lo hacen la desocupación y la subocupación. El aumento de la indigencia corresponde mayormente a la RMBA, donde el número de hogares por debajo de la línea de indigencia alcanza para dicho año el 8,5% en los partidos del segundo cordón del aglomerado (Berazategui, Florencio Varela, La Matanza, Gral. Sarmiento, Merlo, Moreno).

La reforma del transporte en Argentina forma parte de este paquete de políticas de recorte de la propiedad y la intervención estatal. El Anexo I de la Ley N°23696 declara sujeto a privatización o entrega en concesión las siguientes empresas del sector:

- Aerolíneas Argentinas (privatización total o parcial),
- Empresa Líneas Marítimas Argentinas (privatización total o parcial),
- Dirección Nacional de Vialidad (concesiones totales o parciales de reparación y mantenimiento de la red troncal vial nacional y obras de infraestructura especiales, transferencia a jurisdicciones provinciales o municipales),
- Ferrocarriles Argentinos (concesión),
- Subterráneos de Buenos Aires (privatización o concesión total o parcial),
- Administración General de Puertos (privatización total o parcial de puertos e instalaciones portuarias).

En un término de cinco años se concesionan los servicios ferroviarios de superficie (suburbano de pasajeros e interurbano de cargas) y subterráneos, se privatiza la empresa de transporte aéreo estatal (Aerolíneas Argentinas) y la empresa de transporte marítimo nacional (Empresa Líneas Marítimas Argentinas), se privatizan puertos y se concesionan terminales portuarias, y se concesiona la red vial nacional (incluidos los accesos a la Capital Federal) y las terminales de autotransporte de media y larga distancia.

Además de las políticas de privatización mencionadas, completan la reforma del transporte la desreglamentación de la aeronavegación y del autotransporte (de cargas y pasajeros, urbano e interurbano) y algunas políticas de descentralización que implican cambios de jurisdicción (transferencias de la jurisdicción nacional a la provincial o municipal, como ser en la vialidad, los puertos, y los servicios ferroviarios de pasajeros).

Coherente con las características generales del proceso, en ningún caso se aplican políticas de reestructuración de la gestión estatal tendientes a reducir el déficit del sector en el largo plazo, ni se adoptan estrategias graduales, sino su constitución plena e inmediata a partir del momento en que la normativa entra en vigencia. No obstante, el proceso de concesión de las distintas empresas y servicios de transporte presenta demoras en la mayoría de los casos, por las complejas negociaciones a las que son sometidos los respectivos contratos.

Los resultados macroeconómicos obtenidos resultan poco satisfactorios. El déficit fiscal persiste, las subvenciones no se eliminan, y el estado conserva a su cargo la realización de inversiones, lo cual deviene en un instrumento de negociación utilizado por los prestadores a su favor. Salvo en el caso de la aeronavegación y el autotransporte interurbano, no se observan efectos positivos sobre la tarifa como resultado de la competencia. Esto resulta de los escasos o nulos efectos desmonopolizadores del proceso de concesión ferroviaria y de la desreglamentación del autotransporte urbano (Sánchez y Parodi, 2002; Müller, 2002).

Respecto a las funciones de reglamentación y control conservadas por el estado pos-reforma, es destacable y generalizada la tardía definición (o indefinición) de los organismos de control y la poca efectividad de su su accionar, hechos a los que se suma la inexistencia de una política pública (explícita) de planificación; por fuera de las inconexas acciones de "planificación privada" que encarnan los proyectos de inversión en infraestructura, tales como la ampliación de la red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires (Yanes y otros, 1996).

Resumiendo,

las políticas de reconversión económica en Argentina se desarrollan en un contexto socioeconómico en cuya estructuración el estado desempeña un papel preponderante. Los grupos económicos consolidados como contratistas del estado, pasan a ser propietarios y/o concesionarios de infraestructuras y servicios. El estado deja de ser un agente con participación directa en la producción y gestión del excedente económico, al amparo del cual surgen y/o se consolidan grupos de poder que participan en las fases de apropiación y acumulación. Su accionar se restringe al reajuste de las pujas redistributivas entre los grupos de poder económico, que pasan a intervenir directamente también en la fase de generación del proceso de acumulación, ocupando el lugar del estado.

Empleando las palabras de Arnaldo Bocco, "...si bien el proceso de participación de los grupos económicos modernos en los gobiernos nacionales se inició durante el proceso militar, desde 1990 en adelante se acrecentó su participación en toda la estructura del Estado hasta tomar control de él y eliminar prácticamente los márgenes de libertad de éste para adoptar políticas públicas orientadas a atender el interés general".... (Bocco, 1993: 21).

De este modo, las empresas transnacionales incorporan ventajas históricamente conseguidas por las oligarquías locales, en su relación con un estado periférico, distribuidor de subvenciones, licencias, cauciones, etc. que genera un tejido protector en el seno de las clases dominantes.

Las relaciones entre poder político y poder económico asumen en Argentina una especificidad, compartida también por otros países Latinoamericanos:

...“la burguesía nacional resulta de las ramificaciones del estado y de los procesos de captación, no funciona, naturalmente, como una clase social de producción, aún estando ligada formalmente a una actividad productiva, sino como una casta de rentistas de las rentas del estado. Esa burguesía no se define por la prosecución de una política de lucros, sino por una maximización de los subsidios, de las rentas y del tráfico de influencias, fundamental en perspectiva de privatización de los patrimonios nacionales”... (Vergopoulos, 1987, en Martins, 1997:1036)⁵⁸.

La clase y el grado del clientelismo político y la corrupción adquiridos en nuestro país con posterioridad a la aplicación de las políticas de reforma corroboran que el desencadenamiento de las fuerzas del mercado, ante fallos de los gobiernos, sirve a la introducción de **nuevas formas de incentivos y de corrupción. Los grupos “subvencionados” definen una estructura de mercado sumamente distorsionada. Su participación y control directo sobre los procesos de producción y gestión del excedente, permite que el mercado funcione como un mecanismo de repartición entre coaliciones.**

⁵⁸Traducción del portugués nuestra.

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

En síntesis, los programas de reestructuración económica expresan el ajuste del rol del Estado a un nuevo escenario internacional, y por ende, tienen aplicación a escala mundial. Sin embargo no hay un único "modelo" de reforma, sino múltiples adaptaciones conforme a las condiciones particulares de cada formación socioespacial.

La reforma del estado tiene como correlato una reforma jurídica que se plasma en la revisión de la Constitución Nacional de 1994. Esta reforma jurídica está asociada a requerimientos del poder político y del poder económico. En el primer caso, responde al objetivo re eleccionista del entonces Presidente de la Nación, que utiliza los logros obtenidos por una reconversión económica de shock (que aún no manifestaba los aspectos negativos del tipo de reforma aplicada) a favor de alcanzar ambiciones políticas. En el segundo caso, responde a la necesidad de legitimar jurídicamente la nueva relación entre sector público y sector privado, para lo cual es indispensable adecuar la normativa, otorgando estabilidad y seguridad jurídica a los capitales privados. Se revisan a continuación sus características.

2. El contexto jurídico de la reforma reglamentaria.

Al tiempo que resurge el estado neoliberal en Argentina, comienza a gestarse una reforma jurídica que acompaña el cambio en la concepción de estado, en vistas a otorgarle legalidad y legitimidad. El conflicto entre libertad y autoridad que agudamente plantea el derecho administrativo, se resuelve en favor de la defensa de los derechos individuales frente a la autoridad. El espíritu de la reforma de 1994 refuerza entonces el carácter liberal original de la Constitución Nacional. La relación de complementariedad entre mercado y democracia (libertad política y libertad económica) característica del capitalismo, vuelve a definirse sobre las bases fundamentales del principio de selección racional, individual y motivada por una conducta justa.

Este argumento es presentado explícitamente por los juristas que encarnan la reciente reforma jurídica argentina. Dromi (1991) sostiene que es necesario garantizar el derecho a la propiedad privada, sinónimo de libre empresa y de libertad económica, para promover una economía de mercado. La reforma se fundamenta en la creación de instrumentos a la medida de las nuevas necesidades de la "República", identificando con ella al conjunto de la sociedad como un todo homogéneo.

El autor sostiene que:

... "el derecho no es huérfano de contenido político, está cargado de axiología, está al servicio de los idearios políticos, cualesquiera sean. El derecho puede ser socialista o liberal, el derecho no es sólo uno ni siempre, sino que el derecho es concreto y circunstanciado política e históricamente).[] Todo sistema jurídico se identifica con un sistema político. El derecho debe ser compatible con los fines de la comunidad" ... (Dromi, 1994:16).

En la doctrina reformista argentina persiste la identificación del interés público con el de un interés colectivo, como un bienestar omnipresente que es el de la sociedad "en su conjunto", y

se lo confunde con el interés de la Administración⁵⁹. También subyace la idea de que consiste solamente en el interés material de la comunidad. Explícitamente se reconoce que el objetivo del nuevo derecho es la desregulación jurídica de la economía. La propuesta central para la reforma jurídica consiste en la “redefinición de los valores”, por considerar que los tradicionales se encuentran en crisis. Se debe poner al día la ordenación de los valores para crear un nuevo derecho que otorgue estabilidad jurídica a los roles del estado renovado⁶⁰ (Dromi, R.:1994). Ese orden observa las siguientes prioridades:

1. libertad,
2. propiedad,
3. estabilidad,
4. subsidiariedad,
5. desarrollo,
6. eficiencia,
7. responsabilidad,
8. justicia (que incumbe seguridad y solidaridad).

Sin avanzar en el campo de la ética, respecto a si los valores pueden redefinirse o si efectivamente lo son, se observa que la lógica del mercado subyacente al estado neoliberal redefine la lógica del interés público, según la cual el “reclamo ciudadano” es el de los propietarios y los clientes. Al mismo tiempo, el valor justicia se subordina al de libertad (y a todos los restantes), subsumiéndolo a un sinónimo de solidaridad que apunta claramente a una categorización de la ciudadanía conforme al poder adquisitivo de sus miembros. Se impone así la obligación del derecho para unos, y la voluntad de la caridad para otros.

Ahora bien, más allá de los interrogantes que genera modificar el sistema jurídico de un país arrojando los fines de una comunidad que parece tener intereses homogéneos y estar representada por un estado de presumible neutralidad, el espíritu que alienta esta transformación contradice los principios clásicos del derecho administrativo nacional e internacional, que sostienen el beneficio de una cierta inmovilidad del derecho público en virtud de evitar la introducción de modificaciones ligeras y asociadas a intereses coyunturales, que provocan más daño que provecho.

Sin embargo, el objetivo explícitamente asignado al nuevo derecho es la desreglamentación jurídica de la economía, y otorgar seguridad jurídica al proceso pos privatización.

Según Dromi (1994) ...“la imprevisibilidad jurídica es incompatible con la inversión económica. La inseguridad jurídica por cambio en las reglas de juego implica inestabilidad del derecho. Es necesario armonizar la posprivatización creando un nuevo derecho que otorgue permanencia jurídica, estabilidad a los roles del estado renovado (Dromi,1994:112). [...] **La Constitución no puede afectar impunemente derechos subjetivos nacidos al amparo de la ley o del contrato. La seguridad jurídica pos privatización implica un reacomodamiento inmediato del derecho, y nuevos códigos que garanticen**

⁵⁹ La modalidad de concesión de los servicios ferroviarios suburbanos de pasajeros ejemplifica en forma contundente esta apreciación, al definir como criterio determinante para la selección de los oferentes el monto de subvención solicitada, y siendo el motivo impulsor de la privatización el déficit fiscal acarreado por la empresa Ferrocarriles Argentinos.

⁶⁰ Las comillas destacan los términos empleados por el autor.

irreversibilidad, validez, cosa juzgada, de allí nace la certeza y estabilidad del derecho⁶¹... (Dromi, 1994:224).

En el contexto que presenta el apartado anterior los derechos individuales no resultan todos semejantes, puesto que el reclamo de seguridad jurídica refiere a los derechos del capital privado, que sustituye al estado en la provisión de bienes y servicios públicos. En tanto, los derechos de los usuarios refieren a la calidad de dichos bienes y servicios en su carácter de clientes. El hecho de reemplazar en el espíritu mismo de la normativa el concepto de usuario del estado por el de cliente del mercado, traduce el cambio de concepción filosófica del estado. Si se presume como punto de partida la igualdad de condiciones de los ciudadanos, basta con enfatizar la calidad del servicio, pero si existen diferencias, es fundamental destacar el precio del servicio para garantizar el derecho.

Al respecto, la doctrina argentina justifica la intervención estatal en la fijación del precio del sp (tarifa) en la protección del interés público⁶², buscando evitar que el público se vea obligado a prescindir del servicio como resultado de la opresión económica de los concesionarios.

La doctrina sostiene tradicionalmente que las tarifas del sp deben ser justas y razonables, conforme al criterio de proporcionalidad. Se entiende por proporcionalidad la "equivalencia adecuada entre el servicio que se presta y la retribución que por él debe abonar el administrado"⁶³ (Marienhoff, M.:1965). La doctrina de la reforma jurídica también sostiene el principio de proporcionalidad, pero enfatiza la equivalencia razonable entre precio y costo (Dromi, R.: 1994). La prioridad asignada a la relación entre precio y calidad apunta a la defensa del interés público del usuario. La contemplación de la relación entre precio y costo apunta a la defensa del interés público del usuario, pero también a la del interés particular del concesionario.

La revisión del régimen jurídico aplicado al sp en Argentina resulta parcial y en cierto modo regresiva (Dromi, 1991, 1992, 1994). El derecho a huelga se restringe pero no se prohíbe (Dec.N°2184/90), las características imperativas de los contratos administrativos respecto a las obligaciones de los concesionarios se flexibilizan (en algunos aspectos incluso en mayor grado que el propuesto por la doctrina), y el interés colectivo (supraindividual) se reconoce, pero en éste último caso su tutela resulta aún insuficiente tras la reforma jurídica⁶⁴.

Las instancias creadas para la defensa de usuarios y consumidores demuestran falencias en sus definiciones, y el debate doctrinario del derecho público nacional gira entorno a la existencia de recursos de acción legal de los usuarios contra las empresas prestadoras. Centrada la discusión en este aspecto, se dejan de lado cuestiones de fondo, vinculadas a la definición del sentido de la reglamentación, de las obligaciones que el estado asume respecto al servicio público, del tipo de control y del tipo de autoridad de reglamentación y control. Autoridades del derecho administrativo nacional declaran no saber cuál es la naturaleza de los entes de regulación que

⁶¹La negrita es nuestra.

⁶² En estos términos las políticas de liberalización, como la aplicada al autotransporte público de Santiago de Chile, al dejar el precio del servicio sin control por parte del estado suprimen la noción de sp.

⁶³ Respecto a este particular la doctrina remite a la ley general de ferrocarriles N°2873 de 1891, como expresión del espíritu del orden jurídico nacional.

⁶⁴ Esta carencia es admitida incluso por los juristas que encarnan la reforma política y jurídica del estado en Argentina (Dromi, 1992; 1994).

acompañan la revisión doctrinaria del servicio público en nuestro país. La falta de discusión sobre su naturaleza, sus alcances, sus funciones, los procedimientos, enturbia la modalidad procesal⁶⁵. La indeterminación genera confusión, y por ende, inseguridad jurídica (se remite a los capítulos 2 y 3) (Salomoni, 1997; Muñoz, 1997; Cassagne, 1997; Grecco, 1997, Gordillo, 1997).

El peso asignado a la función de planificación del estado, como mecanismo de previsión y provisión de necesidades públicas, también ilustra claramente el cambio de concepción filosófica del estado en un contexto jurídico y en otro. La reforma jurídica identifica la función de planificación del estado pos-reforma con la figura de la Ley Plan. La ley especifica los lineamientos generales del plan y regla la conducta, esto es, dice lo que se va a hacer pero no especifica cómo. Se admite la necesidad de intervención del estado para garantizar la justicia social, pero se la sujeta a una planificación voluntarista. Por otra parte, se sostiene la participación popular indirecta a través de los representantes elegidos por el voto. La Ley N°23696 de reforma del estado se presenta como ejemplo prototipo de esta nueva forma de “planificar”. La experiencia demuestra con claridad su carácter autoritario, y la restricción de la participación a la negociación entre poder político y poder económico, ajena a los ciudadanos. Se abandona así el lugar central que la política de planificación ocupó en el derecho administrativo durante el estado benefactor, como instrumento de nivelación de las diferencias socioeconómicas preexistentes de los ciudadanos, a fin de cumplir el cometido de garantizar derechos asegurando el interés público (el de la mayoría).

A pesar de la reforma jurídica, el transporte de personas sigue siendo considerado por la legislación argentina como “servicio público”. Es un *sp uti singuli* (tiene como destinatarios a usuarios determinados), formal (posee norma declarativa), esencial (vinculado a la subsistencia física del individuo y/o la vida en comunidad), y obligatorio (por el grado de necesidad de la prestación). La concepción doctrinaria nacional refleja la trascendencia social asignada a la actividad.

En resumen, como se ve en los capítulos 2 y 3, el debate jurídico entorno a la intervención del estado en la economía remite a la noción de servicio público como cuestión central, e involucra tres aspectos cruciales del derecho administrativo, a saber: el de la publicación o privatización de la actividad económica, el de los contratos administrativos, y el de la protección del administrado. Las reflexiones presentadas sobre el servicio público en el neoliberalismo y su aplicación al transporte de personas son válidas para el caso del autotransporte público metropolitano de Buenos Aires.

3. El contexto territorial de la reforma reglamentaria y la movilidad.

3.1 La organización territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

⁶⁵En Italia, por ejemplo, la discusión sobre el tipo y la función del ente reglamentador se inició tras 6 años antes de que se privatizaran los servicios.

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) es la ciudad más importante de Argentina con una población de 13 millones de habitantes (el 36% del total según el último Censo Nacional de Población de 2001) y una superficie de 8000 kilómetros cuadrados. Es la región de mayor desarrollo relativo del país y la de crecimiento más acelerado, concentrando el 45% del Producto Bruto Interno. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CBA) es la ciudad central de la metrópolis (Ver ANEXO CARTOGRAFICO).

La estructura básica de la RMBA es la siguiente:

- un área central donde se localizan las funciones terciarias,
- tres corredores principales de urbanización (norte, oeste y sur) organizados a lo largo de las principales vías de circulación,
- dos corredores intersticiales (noroeste y sudoeste) situados entre los anteriores.

La CBA posee un centro de negocios o “micro centro”, que reúne las principales actividades administrativas, financieras, bancarias, comerciales y de servicios de la región y del país. En sus inmediaciones posee un “macro centro” que reúne la mayor parte del equipamiento educativo y de salud que atiende las necesidades de toda la región metropolitana. El perímetro del área central (micro y macro centro) queda definido por las estaciones terminales (internas) de la red ferroviaria.

La periferia de la RMBA se organiza en tres corredores principales: norte, oeste y sur. Las densidades residenciales de la RMBA se distribuyen de manera decreciente desde el borde del área central hacia la periferia, y desde los ejes ferroviarios hacia las zonas intersticiales.

En el corredor oeste predomina población de ingresos medios. En el corredor norte predomina de ingresos medios altos y altos, y en el sur los de ingresos medios bajos y bajos. Las áreas intersticiales (noroeste y sudoeste) tienen un poblamiento menos denso y coexisten sectores en ellas de ingresos diversos.

3.2 El transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

La RMBA es asimismo el principal mercado de viajes de la Argentina produciéndose en ella cerca de 22 millones de viajes diarios y el área central de la CBA es el principal polo de generación y atracción de viajes (Argentina – GCBA, 2003).

La infraestructura de transporte de la región, compuesta por los ferrocarriles, los subterráneos, la vialidad principal y las autopistas, convergen a la CBA en una orientación marcadamente radial, que pauta el sentido de los desplazamientos internos de la metrópolis.

Aunque por su densidad la red autotransporte público de pasajeros ofrece una mayor flexibilidad, el uso prioritario de la vialidad principal debido a sus mejores condiciones de pavimentación, define la misma configuración para sus corredores troncales. Las terminales externas de la red ferroviaria y de autotransporte público se localizan a una distancia cercana a los 100 kilómetros respecto al centro de la CBA (Ver ANEXO CARTOGRAFICO).

El ferrocarril atiende los desplazamientos desde la periferia hacia la CBA, en competencia con las líneas troncales de autotransporte público. Ambos tienen como alimentadores las líneas de autotransporte público comunales y/o provinciales.

El subte (o ferrocarril subterráneo) se desarrolla íntegramente dentro de los límites de la CBA y atiende los viajes hacia el macro y micro centro generados en los barrios con mayor densidad de población, y también en la periferia. En éste último caso los pasajeros ingresan a la CBA con el ferrocarril o el autotransporte público y luego conectan con la red de subtes fundamentalmente a través de los grandes centros de trasbordo, protagonizados por las estaciones terminales ferroviarias (Retiro, Constitución, Once, Chacarita). Constitución y Retiro son los dos centros de trasbordo principales de la CBA, por su mayor proximidad al área central.

La accesibilidad de la RMBA, al igual que la población, también disminuye conforme aumenta la distancia a la CBA (hacia la periferia) y a los ejes ferroviarios (hacia las zonas intersticiales). Guarda asimismo una relación directa con la densidad de la población e indirecta con los niveles de pobreza (Ver ANEXO CARTOGRAFICO).

3.3 Las transformaciones en la organización territorial de la RMBA y su movilidad.

Durante los últimos veinticinco años se producen importantes transformaciones en la estructura socioeconómica y territorial de la RMBA, y por ende, en su movilidad.

A partir de 1980 la tasa media anual de crecimiento de la RMBA registra un descenso mayor que la de los otros centros urbanos del país. Sin embargo, la Capital Federal revierte en el período intercensal 1980-91 la tasa negativa de crecimiento de los decenios anteriores, resultando del 1,8%. Al mismo tiempo, presentan un crecimiento superior a la media los partidos de la conurbación más alejados y con densidades relativamente bajas, aumentando la expansión territorial del aglomerado (Torres y otros, 1997).

Se observa una sustitución de usos en el área central de la ciudad, tendiente a reemplazar la residencia por actividades comerciales y de servicios, y una expansión del aglomerado con dirección norte/noroeste y sudoeste, en tanto el eje centro este y oeste presenta un crecimiento entre negativo y moderado pero mantiene los niveles más altos de densidad. Así, en la década del '80 se inicia un proceso de redistribución interna de la población (Corvi, 1996; Ciccolella, 1999; Ciccolella y Mignaqui, 2002; Mignaqui. y Szajnberg, 2003; Mignaqui, 1997; Torres y otros, 1997; Torres, 2001; Blanco, 1996, 2000; entre otros).

Los sectores sociales de altos ingresos protagonizan una expansión de la metrópolis impulsada por un cambio en la pauta residencial, optando por el asentamiento permanente en la periferia, en áreas privadas circunscriptas y con seguridad (barrios y clubes privados). Este cambio es acompañado por la descentralización de servicios, tanto comerciales como educativos, recreativos, de salud, etc..

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

La expansión de la metrópolis se asocia principalmente al sector servicios. Se alteran profundamente las formas de comercialización y consumo, surgen los hipermercados y los grandes centros de compras. Al mismo tiempo desaparecen numerosos comercios de pequeño y mediano tamaño. Hay una redefinición del espacio público asociada al consumo, que involucra una nueva concepción de la estética y del entretenimiento.

Emprendimientos comerciales e inmobiliarios (centros comerciales, hipermercados, clubes y barrios privados) con una fuerte tendencia a la desconcentración territorial avanzan rápidamente asociados a obras de infraestructura destinadas a mejorar la circulación privada por automotor (autopistas).

Esto se complementa con el reciclado de instalaciones en el área central de la ciudad y la expansión del micro centro hacia el norte y el este. La expansión hacia el norte es alentada por la localización de complejos de oficinas, edificios inteligentes y hoteles de lujo, y la expansión hacia el este por el emprendimiento de recuperación urbana del puerto antiguo ("Puerto Madero"), receptor de torres multivivienda de alto estándar y de un complejo gastronómico, así como de oficinas y edificios inteligentes, universidades y hoteles de lujo.

En tanto, los sectores de bajos ingresos también impulsan una expansión de la metrópolis, pero lo hacen principalmente hacia el sudoeste, hacia zonas marginales tanto en términos ambientales como de infraestructura.

También la actividad productiva de la región sufre transformaciones económicas y territoriales significativas. Hay un deterioro de la actividad productiva local, y una importante pérdida de puestos de trabajo. Crecen el desempleo, el subempleo y las formas de trabajo domiciliario. Se cierran pequeños y medianos comercios e industrias, en los partidos del cordón industrial tradicional, y se relocalizan los grandes establecimientos en partidos de la conurbación con mejores condiciones de accesibilidad (tal el caso del parque industrial de Pilar, con buena accesibilidad tanto al mercado local como al externo). Se utilizan en forma considerable servicios contratados para el transporte de personal, y también para recorridos entre pares de orígenes y destinos preestablecidos para contingentes limitados a tarifa libre (charters).

Esta expansión territorial de la ciudad que se registra a partir de los años 80 y se acentúa en los 90, de manera dispersa, con bajos niveles de densidad y compactación, acompañada por un cambio en la localización de las actividades en su interior, repercute sobre la movilidad interna de la ciudad.

Los desplazamientos generados por los cambios locacionales tanto en la periferia como en el área central, son mayormente prescindentes del transporte público. Más precisamente, la elección de la periferia como lugar de residencia y consumo, está asociado a la facilidad y celeridad con que pueden realizarse los desplazamientos hacia el centro de la ciudad, o bien, evitarse.

En los '90, la congestión del tránsito vehicular, la seguridad vial y el déficit de mantenimiento y construcción de la red vial son las cuestiones más visualizadas del transporte metropolitano. La suburbanización de población 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 amplían y modernizan las autopistas y vías rápidas de acceso al área central de la ciudad.

Al tiempo que las vías de acceso a la ciudad central por automóvil particular mejoran, empeoran las condiciones de circulación en el área central debido a la congestión vehicular.

Como parte de las políticas de apertura y desreglamentación de la economía, durante la década de 1990 se reducen 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 apareja la estabilidad económica, y el incremento de los ingresos de un segmento de la población, favorece el acceso al auto particular de los sectores sociales medios y altos. Paralelamente, ante el aumento del desempleo, la compra de vehículos para ofrecer servicios de transporte (sean taxi, remises, combies, etc.) resulta una alternativa para reinsertarse económicamente. Como resultado de ambos aspectos, el parque automotor de la ciudad crece de manera notoria, y se agravan los problemas de congestión y las externalidades (contaminación, accidentes). Estos hechos derivan demanda del transporte público al privado, y afectan especialmente al autotransporte, pues la saturación de las calles incrementa el tiempo del viaje, uno de los atributos más preciados por el usuario para la selección del modo.

El incremento notorio de la tasa de motorización pone al descubierto cuestiones estructurales, referidas a las condiciones de funcionamiento y a la calidad de la prestación del transporte público que, como se vio, son de larga data y están asociadas a una recurrente falta de planificación, coordinación y continuidad en la aplicación de las políticas sectoriales (Arcusín y otros, 1993).

A su vez, la restauración de los indicadores operativos y la subvención tarifaria de los medios guiados a partir de su privatización entre 1994 y 1995, recupera las ventajas comparativas del ferrocarril para la realización de viajes entre la periferia y el área central de la ciudad. Los resultados agregados son los mismos: derivación de demanda del autotransporte. Esta coyuntura desestabiliza la hasta entonces "rígida" oferta del sector y genera las condiciones para una reconversión⁶⁶. (ver Tabla 5.4).

Los estudios realizados sobre movilidad metropolitana son:

- en 1970, que incluye una encuesta de origen y destinos de viajes,
- el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980, incluyó una pregunta sobre lugar de estudio y trabajo que permitió registrar desplazamientos por esos motivos, pero fue excluida del censo del '91, inhabilitando la posibilidad de realizar análisis comparativos.
- un análisis de movilidad de la región metropolitana realizado entre 1991/1992, del que se obtuvieron datos globales de volumen de traslados en base a una encuesta domiciliaria de origen y destino sobre una muestra de 5000 hogares de la región (Arcusín y otros, 1993)⁶⁷.

⁶⁶ 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 esta lejos de revertirse.

⁶⁷ Hasta hoy no se sabe demasiado qué pasa con la movilidad metropolitana desde el punto de vista de la demanda, más allá de los pasajeros transportados por modo. Acerca de los orígenes y destinos de los viajes y de su

- una proyección de los datos anteriores realizada para 1997 (Yanes, 2003; Argentina – GCBA, 2003).

Si se comparan los indicadores de movilidad de 1970 y 1990 (Tabla 5.2), se observa que mientras la población de la región aumenta un 37% entre 1970 y 1992, la cantidad de viajes realizados lo hace tan sólo un 3,7%, lo cual evidencia una importante caída de la movilidad cotidiana de la población.

En 1970 para una población de 8,9 millones de habitantes, se registran 17,4 millones de viajes diarios, mientras que en 1991 para una población de 12,2 millones se registra un total de 18,05 millones de viajes.

Respecto a la tasa de generación de viajes por sector socioeconómico, se observa en 1970 que si bien la tasa global de movilidad de la región es alta (5,4 viajes hogar/día, siendo el número de personas de 5 ó más años por hogar de 3,24, lo que significa una tasa de 1,67 viaje/día/persona), esta es mayor en la Ciudad de Buenos Aires que en los partidos aglomerados de la Provincia, y en los sectores de altos ingresos que en los de bajos ingresos. El estudio de 1992 muestra que la tasa global de generación de viajes de la región se mantiene constante (5,33 viajes hogar/día), y también las tendencias en cuanto a diferenciación geográfica y socioeconómica en la producción de viajes. Sin embargo, las tasas de la ciudad central y de la periferia ahora se aproximan bastante (5,79 y 5,12 respectivamente), señalando el proceso migratorio interno referido anteriormente.

La participación del transporte público en el período considerado se reduce un 11%, en tanto la participación de los desplazamientos a pie se incrementa un 14%, y en automóvil particular un 58%. Esta polaridad refleja el proceso regresivo de distribución del ingreso de las últimas décadas. El aumento de los desplazamientos a pie es considerablemente mayor si se contempla que en 1970 se consideran viajes de 5 ó más cuadras, y en 1992 de 10 ó más cuadras. En tanto, el viaje al trabajo permanece como principal motivo de desplazamiento, lo cual es coherente con la menor movilidad relativa de la actualidad.

Tabla 5.2. La movilidad en la región metropolitana de Buenos Aires entre 1970-90.

| INDICADORES. | 1970 | 1992 | % |
|--------------------------------------|-------|--------|-------|
| Población (millones) | 8,9 | 12,2 | 37% |
| Viajes/día (millones) | 17,4 | 18,05 | 3,7% |
| Viajes/transporte público (%) | 66,7 | 59,7 | -11% |
| Viajes a pie (%) | * 8,1 | ** 9,2 | 14% |
| Viajes/auto particular (%) | 15,4 | 24,3 | 57,7% |
| Viaje al trabajo/total de viajes (%) | 53 | 60 | 13,2% |

Fuente: Argentina-MOSP, 1972; Arcusín y otros, 1993. Elaboración propia

volumen, los únicos datos disponibles al momento de la realización del trabajo son los utilizados. Dado que se desconoce la metodología empleada para el relevamiento de 1992, los resultados deben tomarse a título indicativo. El mismo no tuvo carácter institucional, y si bien su existencia es reconocida actualmente entre profesionales de la especialidad, su acceso no es público. En 1993, a través de un artículo de la revista de la Cámara de Empresarios del Transporte Automotor de Pasajeros (Hoja de Ruta N5, 1993), se hace alusión al estudio de manera pública, siendo presumible su vinculación con la participación de las empresas autotransportistas en las concesiones ferroviarias.

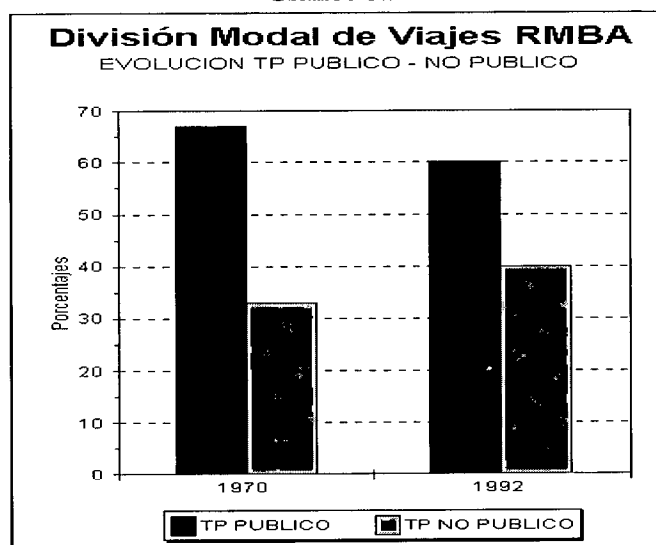
* 5 ó más cuadras. ** 10 ó más cuadras.

Tabla 5.3. Distribución de viajes entre transporte público y transporte privado. 1970-1992.

| AÑOS | TRANSPORTE PÚBLICO (%) | TRANSPORTE PRIVADO (%) |
|------|------------------------|------------------------|
| 1970 | 67 | 33 |
| 1992 | 60 | 40 |

Fuente: Argentina-MOSP, 1972; Arcusín y otros, 1993. Elaboración propia.

Gráfico 5.1.



Fuente: Tabla 5.3. Elaboración propia.

Tabla 5.4. Distribución modal de viajes en transporte público. 1970-2000.

| | FERROCARRIL | | SUBTE | | AUTOMOTOR* | | TOTAL millones |
|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|
| | Millones | % | millones | % | millones | % | |
| 1970 | 413 | 13.1 | 347 | 11.0 | 2393 | 75.9 | 3153 |
| 1980 | 383 | 14.1 | 201 | 7.4 | 2135 | 78.5 | 2719 |
| 1987 | 340 | 12.6 | 195 | 7.2 | 2173 | 80.2 | 2708 |
| 1988 | 286 | 11.1 | 180 | 7.0 | 2115 | 81.9 | 2581 |
| 1989 | 270 | 11.2 | 149 | 6.2 | 1989 | 82.6 | 2408 |
| 1990 | 274 | 10.9 | 141 | 5.6 | 2102 | 83.5 | 2517 |
| 1991 | 209 | 8.6 | 143.5 | 5.9 | 2089 | 85.6 | 2441.5 |
| 1992 | 209 | 8.4 | 146 | 5.8 | 2141 | 85.8 | 2496 |
| 1993 | 214 | 8.9 | 145 | 6.1 | 2036 | 85.0 | 2395 |
| 1994 | 246 | 10.8 | 171 | 7.5 | 1865 | 81.7 | 2282 |
| 1995 | 347 | 15.3 | 187 | 8.3 | 1727 | 76.4 | 2261 |
| 1996 | 413.5 | 18.0 | 199 | 8.7 | 1685 | 73.3 | 2297.5 |
| 1997 | 456 | 20.1 | 222 | 9.8 | 1589 | 70.1 | 2267 |
| 1998 | 477 | 21.5 | 254 | 11.5 | 1486 | 67.0 | 2217 |
| 1999 | 479 | 22.4 | 260 | 12.1 | 1402 | 65.5 | 2141 |
| 2000 | 476 | 23.1 | 259 | 12.6 | 1328 | 64.4 | 2063 |

Fuente: Argentina - CNRT, 2003. Elaboración propia.

* Servicios de jurisdicción nacional.

Tabla 5.5. Distribución modal de viajes en transporte público. 1970-2000.

| | FERROCARRIL | | SUBTE | | AUTOMOTOR | | TOTAL | |
|-------------|-------------|-----------------|------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|-----------------|
| | Millones | Base 100 = 1970 | Millones | Base 100 = 1970 | Millones | Base 100 = 1970 | Millones | Base 100 = 1970 |
| 1970 | 413 | 100 | 347 | 100 | 2393 | 100 | 3153 | 100 |
| 1980 | 383 | 93 | 201 | 58 | 2135 | 89 | 2719 | 86 |
| 1987 | 340 | 82 | 195 | 56 | 2173 | 91 | 2708 | 86 |
| 1988 | 286 | 69 | 180 | 52 | 2115 | 88 | 2581 | 82 |
| 1989 | 270 | 65 | 149 | 43 | 1989 | 83 | 2408 | 76 |
| 1990 | 274 | 66 | 141 | 41 | 2102 | 88 | 2517 | 80 |
| 1991 | 209 | 51 | 143.5 | 41 | 2089 | 87 | 2441.5 | 77 |
| 1992 | 209 | 51 | 146 | 42 | 2141 | 89 | 2496 | 79 |
| 1993 | 214 | 52 | 145 | 42 | 2036 | 85 | 2395 | 76 |
| 1994 | 246 | 60 | 171 | 49 | 1865 | 78 | 2282 | 72 |
| 1995 | 347 | 84 | 187 | 54 | 1727 | 72 | 2261 | 72 |
| 1996 | 413.5 | 100 | 199 | 57 | 1685 | 70 | 2297.5 | 73 |
| 1997 | 456 | 110 | 222 | 64 | 1589 | 66 | 2267 | 72 |
| 1998 | 477 | 115 | 254 | 73 | 1486 | 62 | 2217 | 70 |
| 1999 | 479 | 116 | 260 | 75 | 1402 | 59 | 2141 | 68 |
| 2000 | 476 | 115 | 259 | 75 | 1328 | 55 | 2063 | 65 |

Fuente: Argentina - CNRT, 2003. Elaboración propia.

* Servicios de jurisdicción nacional.

Entre 1970 y 1990, la pérdida de pasajeros del transporte público se realiza a expensas de los medios guiados, tanto de superficie como subterráneos. A partir de 1992, en cambio, se realiza a expensas del autotransporte.

A pesar de la caída de la movilidad global y de la disminución de los viajes por transporte público registrada entre 1970 y 1992, **el autotransporte es el modo dominante del sistema de transporte público de la región.** Su participación se sostiene constante e incluso se incrementa durante este período. En 1992 se alcanza el pico máximo de demanda, concentrando el 86% de los pasajeros por transporte público de la región.

El año 1992 se presenta como un punto de inflexión en la tendencia histórica de la distribución modal de la demanda. Si bien la tendencia a la pérdida de pasajeros del transporte público se mantiene durante los años '90, y el autotransporte prevalece como modo dominante del sistema, la curva de demanda del modo abandona su estabilidad y toma un sentido descendente, en tanto las del ferrocarril de superficie y del subterráneo abandonan su descenso e incluso lo revierten, tomando un sentido ascendente.

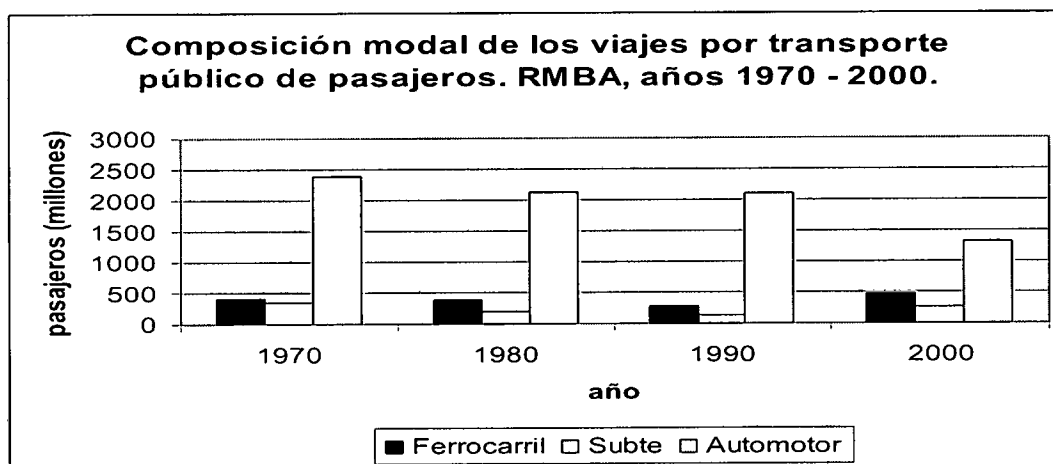
Conforme se observa en las tablas 3 y 4, el autotransporte pasa de transportar el 86% de los pasajeros por transporte público en 1992, a transportar el 64% en 2000. En tanto, la participación del ferrocarril crece del 8 al 23%, y la del subte del 6 al 13%.

En 1980 el transporte público traslada el 86% de la demanda que tiene en 1970, en 1992 el 79%, y en 2000 el 65%. Esto es, el transporte público pierde pasajeros durante todo el período, pero la tendencia se acentúa en los '90.

Hacia 1992, los pasajeros transportados por ferrocarril son la mitad de los transportados en 1970, y los del subte un 42%, los del autotransporte, en cambio, se mantienen cercanos al 90%. En 2000, contrariamente, el ferrocarril recupera e incluso supera la demanda de 1970 en un 15%, y el subte recupera un 75% de la misma, mientras la del autotransporte cae, retrotrayéndose a la mitad de los pasajeros transportados en 1970.

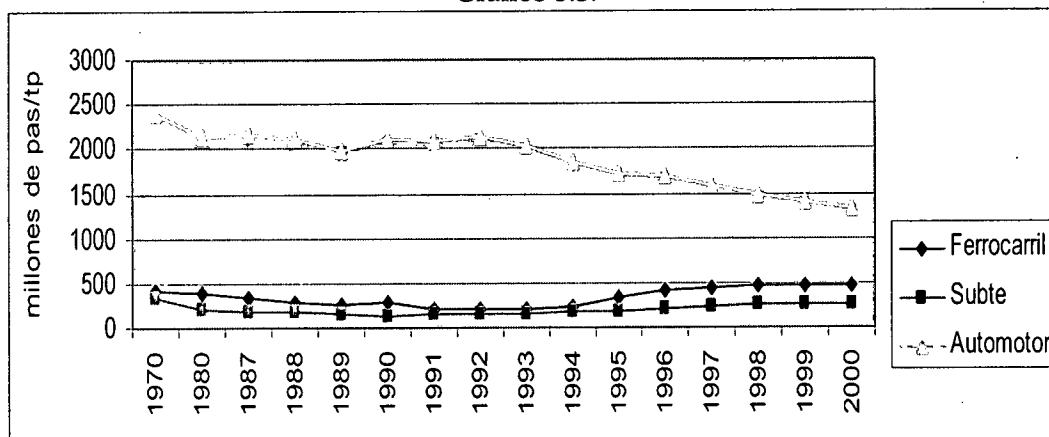
Este aspecto reviste una importancia singular para la comprensión del proceso de concentración empresarial y revisión reglamentaria estudiado por el trabajo, y es retomado más adelante.

Gráfico 5.2.



Fuente: Tabla 5.4. Elaboración propia.

Gráfico 5.3.



Fuente: Tabla 5.4. Elaboración propia.

Volviendo sobre el comportamiento del transporte público en su conjunto, se registra una diferencia entre la ciudad central y los partidos aglomerados en cuanto a la realización de transbordos. El 91% de los viajes en la Ciudad de Buenos Aires se realiza sin transbordos, en tanto la cantidad de viajes con 1 trasbordo es el doble para los habitantes de los municipios de la provincia, más de 10 veces mayor en los que realizan 2 transbordos, y 4 veces mayor en los que requieren 3 ó más transbordos. Esto implica un aumento del costo generalizado de transporte y de su incidencia en el ingreso familiar, que como se señala en algunos trabajos, acarrea una dificultad creciente de movilidad (en costo, tiempo y calidad) de los habitantes de las zonas periféricas de la región, que son aquellos con mayor índice de necesidades básicas satisfechas. Esto se complementa por otra parte, con el descenso generalizado del número de transbordos entre 1970 y 1992, que seguramente tiene vinculación con el referido incremento de cuadras caminadas (Kralich, 1993, 1997; Pupareli, 2000).

En cuanto a los **motivos de viaje**, se observa un incremento del 12% del motivo trabajo en detrimento de los restantes en su totalidad (esparcimiento, compras, estudio, salud, trámites). Así, el viaje al trabajo en 1992 pasa a representar casi el 60% de los desplazamientos de la región, mientras en 1970 era del 53%, lo cual señala un evidente deterioro de la calidad de vida de la población que condice con el de los indicadores socioeconómicos. También en este caso el rasgo es más acentuado en los partidos aglomerados que en la ciudad central (el viaje al trabajo representa el 50% del total de desplazamientos de la Ciudad de Buenos Aires en 1970, y el 54,1 en 1992, en cambio en provincia representa el 53,3 % en 1970 y el 61,4 en 1992).

Estas tendencias son confirmadas por trabajos recientes (Queirolo, 2003; Yanes, 2003; Argentina – GCBA, 2003). Los mismos sostienen que los movimientos por trabajo (59,7%) predominan entre los cerca de 22 millones de viajes diarios producidos en la región, siguiendo luego aquellos por estudio (14,9%), recreación (6,7%) y compras 5,7%.

En particular respecto a la movilidad de los partidos aglomerados de la provincia se observa que:

- los partidos colindantes con la capital junto con Lomas de Zamora, Morón, Merlo y Alte. Brown, son los que presentan mayor dependencia funcional de la Capital Federal en su integración a la RMBA,
- con excepción de Berisso y Ensenada, los partidos periféricos son los que muestran mayor independencia de los intercambios con la Capital Federal y con los restantes municipios,
- la relación con partidos colindantes predomina en los partidos de mayor desarrollo de equipamiento colectivo y empleo (La Plata, Vicente López, San Martín, Tres de Febrero, Morón, Tigre y Gral. Sarmiento).
- en el resto de los partidos participan equilibradamente las tres situaciones anteriores.

Según un informe sobre el conurbano bonaerense realizado por el Ministerio del Interior en 1995, los municipios metropolitanos que presentan mayores déficit de cobertura de transporte público por carencia de pavimentación de la vialidad secundaria y terciaria son: Berazategui, Berisso, Lomas de Zamora, Moreno, Merlo, San Vicente. El estado general del pavimento en el resto de los partidos aglomerados es deficiente. Ambos factores llevan al uso predominante de la vialidad nacional y provincial para la circulación del transporte colectivo, concentrándose un nivel de tráfico que acarrea graves problemas de congestionamiento, por lo tanto, malas condiciones y tiempos mayores de viaje. La insuficiencia de pasos a nivel es otro obstáculo a la

circulación en la región, que según relevamientos del informe mencionado, afecta más especialmente a los partidos de Lomas de Zamora, Merlo, Moreno y San Vicente.

En el mapa de accesibilidad elaborado por Kralich (2000), se observa un mayor déficit global de accesibilidad conforme aumenta la distancia a la capital y a los ejes ferroviarios, en directa relación con los mayores índices de necesidades básicas insatisfechas de la población (Kralich, 1997, 1997^a, 2000) (ver ANEXO CARTOGRAFICO).

Por otra parte, existe una clara diferenciación de uso respecto a la red vial primaria, donde la participación de los automóviles es de un 50% en el corredor oeste (R.N.201 y 7 y Acceso Oeste) y sur (R.N.1, 2, 3, 205 y Acceso sudoeste), y un 70% en el norte (R.N. 8, 9, 195, 197, 202, Acceso Norte), aunque en el primer caso el número de colectivos y camiones aumenta en las cercanías de la Ciudad de Buenos Aires, mientras que en los dos últimos lo hace a medida que se aleja de ella.

A pesar de lo precario de la información presentada, es posible afirmar que **hay cambios de importancia en la estructura urbana y en la movilidad reciente** de la RMBA que indican que:

- la metrópolis se expande geográficamente,
- la expansión es protagonizada por sectores de altos y de bajos ingresos,
- hay cambios en el uso del suelo,
- la segregación socioterritorial se profundiza,
- la dependencia del transporte público de los sectores de altos ingresos disminuye, y aumenta la de los sectores de bajos ingresos, lo cual supone:
 - ✓ **un requerimiento de movilidad sostenido**, a pesar de la disminución de la tasa de crecimiento demográfico y de las nuevas formas de trabajo y pautas de localización,
 - ✓ **un requerimiento de movilidad diferente**, con direcciones y patrones de desplazamiento nuevos, y con requerimientos en precio y calidad nuevos para aquellos preexistentes (y aún dominantes).

Los cambios en la localización de la vivienda, la industria y los servicios introducen aspectos novedosos y significativos en la periferia y colocan a las autopistas como nuevos ejes organizadores de la expansión urbana, sin embargo, no alcanzan a modificar la organización espacial y la movilidad básica de la RMBA ni a revertir el papel del transporte masivo.

Este trabajo entiende que hay una tendencia territorial de suburbanización difusa y de baja densidad, que contrasta con el suburbio compacto de la ciudad industrial, y que no se corresponde con el patrón de movilidad satisfecho por el transporte público masivo. También entiende que la nueva "ciudad difusa" de Buenos Aires metropolitana es una ciudad policéntrica, pero que la "vieja" centralidad de la "ciudad compacta" sigue en pie, renovada pero vigente. Por lo tanto, el patrón de desplazamientos centro - periferia generados por ella también lo está. La matriz troncal, básica, de los grandes corredores que estructuran la movilidad interna de la región urbana en los años '70 aún perdura. Como se dijo, la última proyección efectuada para Buenos Aires en 1997 indica claramente que la movilidad principal de la ciudad metropolitana es por corredores, con sentido radial centro periferia, siendo la movilidad intercorredores de muy escasa significación. Los viajes al trabajo continúan siendo el principal motivo de viaje, y el área central el principal foco de atracción de la ciudad (Yanes, 2003; Queirolo, 2003).

Este trabajo considera que los **cambios en la demanda de movilidad, en dirección pero especialmente en tipo y en volumen, constituyen un factor desestabilizador de la oferta de autotransporte público de la región.** En virtud de la longitud de los desplazamientos y de las características socioeconómicas de la demanda, la nueva demanda de movilidad coloca en una posición favorable la *performance* del ferrocarril suburbano, lo cual involucra a los restantes medios de transporte público del sistema.

Así, en tanto la tendencia a la caída de la demanda del transporte público se sostiene (y acentúa), a comienzos de los '90 varía la forma en que esa pérdida se absorbe al interior del sistema, produciéndose un quiebre de las tendencias históricas.

En este contexto político, jurídico institucional y socioterritorial, se inscribe la reforma del transporte público metropolitano. El mismo retorna en los '90 a la situación que detenta a principios del siglo XX, donde todos los modos de transporte público, urbanos y suburbanos, se gestionan bajo prestación privada. Este hecho, que imprime una lógica mercantil generalizada a la política sectorial, sucede bajo la reglamentación de un estado neoliberal, también en coincidencia con la situación originaria.

En 1942 la población del área metropolitana de Buenos Aires es de 4,6 millones y hay 3035 unidades de autotransporte público que totalizan 30300 asientos. En 1958 hay 6,7 millones de habitantes y 2053 unidades con 32848 asientos. En 1994, año de la revisión reglamentaria del sector, el número de habitantes es de 11 millones, pero el parque de las líneas nacionales es de 10435 coches con 279658 asientos. La reestructuración del autotransporte metropolitano es inminente. **Se vislumbra un nuevo modelo de gestión para el autotransporte público metropolitano que puede definirse como de gestión privada con subvención pública** (Gutiérrez, 1998c)⁶⁸.

4. El contexto sectorial de la reforma reglamentaria: la concesión de los ferrocarriles suburbanos de pasajeros.

Como parte de la reforma del estado impulsada en 1989 por la Ley N°23696, en el primer quinquenio de los años '90 se producen cambios importantes en el transporte público metropolitano, que involucran fundamentalmente su organización jurídico-institucional. Uno de ellos, es la reforma del autotransporte público, objeto del presente trabajo. Otro, es la concesión de los ferrocarriles suburbanos y subterráneos, medida de impacto trascendental, tanto para el sector como para el proceso de reforma del estado en Argentina en su conjunto, y que constituye el antecedente clave de la reforma del autotransporte y de sus características.

⁶⁸ Este modelo fue anticipado por el citado artículo en 1998, con base en los resultados del informe de investigación de becas para graduados de la UBA de 1997, cuatro años antes de su efectiva puesta en marcha en 2001.

Como medida de saneamiento y reestructuración de la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos, en 1991 se separa de la misma un organismo destinado a preparar la concesión (o privatización, como se la denominó oficialmente), de los ferrocarriles suburbanos de pasajeros de Buenos Aires: Ferrocarriles Metropolitanos Sociedad Anónima (FEMESA)⁶⁹.

El ferrocarril es el pasquín del discurso político de legitimación de la reforma económica de los '90 en Argentina. Simboliza el “ejemplo modelo” de la ineficiencia estatal. La concesión de los servicios a manos privadas se sostiene como única solución a los problemas presentados por décadas de desinversión e inadecuadas políticas de gestión, aunque públicamente nunca se someten a discusión opciones, ni siquiera aún la propia modalidad del proceso de privatización.

Como se vio en el capítulo 3, las políticas más difundidas a nivel internacional para los servicios ferroviarios consisten en reformas de la gestión empresarial estatal. En Argentina estas políticas no se aplican, ni siquiera a los servicios interurbanos de pasajeros, que son transferidos a las provincias librados a la posibilidad de su clausura frente a problemas de financiamiento⁷⁰.

La concesión de los ferrocarriles suburbanos de pasajeros de Buenos Aires se constituye en un precedente único de licitación internacional con subvención pública de este tipo de servicios, y sus mentores presentan el caso dentro y fuera del país del siguiente modo:

...[se dio lugar al] *“primer llamado a licitación internacional, en la historia ferroviaria mundial, de un sistema ferroviario suburbano de pasajeros con subsidio”*... (Kogan - Kohon, 1994: 4).

La disposición se concreta entre 1994 y 1995, y abarca la red de subterráneos, concesionada como parte de un mismo grupo de servicios junto con una línea de superficie (la ex línea Urquiza). Por ello en adelante la referencia a los ferrocarriles metropolitanos incumbe a RBAs modalidades, de superficie y subterráneo. De este modo, **la operatoria de todos los modos de transporte público de la ciudad metropolitana de Buenos Aires queda en manos privadas. Este aspecto también hace del caso de Buenos Aires un precedente único a nivel internacional.**

Los **objetivos** asignados a la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos por el discurso político son la **eliminación del déficit fiscal y la modernización del sistema.**

Como se menciona, otro rasgo relevante de la concesión de los ferrocarriles metropolitanos es el valor político que tiene para la consecución del proceso de reforma del estado en Argentina en su conjunto, debido al rol “ejemplificador” que le es asignado. Por esta razón se considera satisfactorio para el estado alcanzar una disminución del déficit, y fundamentalmente, concretar el proceso. La urgencia política por mostrar resultados lleva a que el espíritu de la concesión sea captar oferentes proponiendo un negocio atractivo (Kogan - Kohon, 1994).

El diseño del proceso licitatorio es veloz. Desde el momento en que el gobierno toma la decisión de concesionar los servicios hasta la apertura del llamado a licitación, transcurrir sólo

⁶⁹El anuncio de la escisión de FA para su privatización se produce en Marzo de 1991, asociado a la desarticulación de una prolongada huelga de trabajadores ferroviarios.

⁷⁰ Cabe reseñar al respecto que los servicios de pasajeros están obligados a pagar peaje a los operadores de cargas por las inversiones en infraestructura, aunque no corran los trenes. Este hecho es utilizado por los operadores de cargas para renegociar los contratos ante incumplimientos de sus compromisos (se canjea la rebaja del peaje o el aumento de las inversiones por la eliminación del canon pagado al estado).

ocho meses. El tiempo transcurrido entre la **preadjudicación y la toma de posesión de los servicios** no resulta igualmente breve, pues dura **de 1992 a 1994/95**, según los diferentes grupos empresarios. Este tiempo es insumido en la consolidación de los consorcios adjudicatarios que sufren importantes modificaciones en su composición. A pesar de ello los consorcios conservan sus posiciones en la licitación, y se entabla una serie de largas negociaciones con el poder político orientadas a adecuar las condiciones de los contratos a sus requerimientos⁷¹.

Esto contradice el espíritu de los contratos administrativos, donde la única actitud posible del concesionario frente al contrato es la de **adhesión**. Sólo el Estado, como representante del interés público, puede fijar las condiciones del contrato; y éstas, en un claro acto de subordinación del interés particular al interés público, no pueden ser objeto de discusión con particulares.

Durante el proceso de concesión, se observa una continua adecuación de los pliegos a los incumplimientos de los oferentes, que redundan en la dilación del cronograma pautado. Entre los principales puntos de controversia durante la negociación estuvieron, por parte del sector público, la relación con los operadores técnicos, y por parte de los oferentes, la modificación de los convenios colectivos de trabajo, el estado de las estaciones, locomotoras y vagones, y la relación contractual con la Policía Federal para el mantenimiento de la seguridad. Las demoras causadas por las improvisaciones de los oferentes y las imprevisiones de los pliegos⁷², agrava aún más la situación de la infraestructura y el material rodante, dando lugar a reclamos por mayores subsidios, flexibilidad en el régimen de penalidades y también en el cronograma de inversiones.

El diseño de la concesión se fundamenta en el supuesto de que, aún con fuertes incrementos en la eficiencia de las operaciones y en el número de pasajeros transportados, la actividad no es económicamente autosuficiente. Ello debido a los altos gastos de explotación resultantes del mantenimiento diferido del sistema, y a las inversiones necesarias para revertirlo.

La estrategia de la política de concesión es la siguiente:

- los servicios se concesionan por un período de diez años, prorrogable indefinidamente por mutuo acuerdo,
- se concesiona a un mismo operador el conjunto de las actividades ferroviarias (tanto la explotación como el mantenimiento de la infraestructura),
- el estado define las tarifas máximas para los boletos de ida (no ida y vuelta, abonos o diferenciales) y los parámetros de calidad de servicio para todo el período de la concesión,
- los concesionarios deciden libremente el número de empleados y las condiciones de trabajo, asumiendo el estado la responsabilidad sobre el personal excedente de la empresa pública privatizada,

⁷¹El grupo Ferrovías logra mantener su oferta tras la deserción y el reemplazo de casi la totalidad de los socios del consorcio original, hecho denunciado por el grupo preadjudicado en segundo lugar (Pardo Rabello). La denuncia es desestimada por el Ministerio de Economía (conductor del proceso) en función de los mayores tiempos y subsidios que aparece. El grupo también Trainmet tiene serios problemas internos, que incluyen su desvinculación con Materfer, en convocatoria de acreedores (Felder, 1994).

⁷² Funcionarios partícipes del proceso reconocen que la premura con que se construye el armazón jurídico-administrativo de la concesión lleva a lanzar una licitación basada en pliegos sin demasiadas definiciones, y a incurrir en el error jurídico de pensar que esto puede subsanarse en la formulación de los contratos, hecho legalmente inhabilitado pues el pliego general es el documento que prima en una concesión.

- cada grupo debe contar con un operador ferroviario extranjero como responsable técnico,
- el estado define un plan de inversiones para la rehabilitación de la infraestructura y del material rodante. Los concesionarios cotizan y ejecutan las obras. El estado las sufraga.
- el concesionario elabora un plan empresarial, que define el resultado de su cuenta de explotación para cada año de la concesión, en función del cual se solicita subsidio o se paga canon al estado. Esto incluye la elaboración de una proyección de demanda, sobre la cual se estiman los ingresos.
- Los servicios se adjudican al grupo que solicita menor subsidio o mayor canon a lo largo del período de la concesión.

La red de la empresa estatal se divide para su concesión en 7 grupos de servicios, los cuales responden en buena medida al gerenciamiento por línea que es adoptado por la empresa estatal desde 1965. 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 Haedo - Temperley, correspondiente a la ex línea Sarmiento. Este tramo conecta los servicios del ramal oeste de la red con la ciudad de La Plata (capital provincial). La decisión se fundamenta en la intención de dejar el servicio Haedo - La Plata en manos de un sólo operador, a fin de preservar el mercado del concesionario⁷³. Por último, la prestación de Transportes Metropolitanos Belgrano Sur (del mismo consorcio) lleva el servicio hasta González Catán, finalizando una estación antes.

Como resultado del proceso licitatorio, la red ferroviaria de pasajeros suburbanos se concesiona a cuatro consorcios: Ferrovías, Metrovías, Trenes de Buenos Aires y Metropolitano. Los dos últimos grupos empresarios obtienen la concesión de tres líneas cada uno⁷⁴. **Todos los grupos empresarios son liderados por empresas autotransportistas**, asociadas a empresas constructoras de grandes grupos económicos locales (partícipes en los consorcios de otras concesiones), y a empresas extranjeras proveedoras de material rodante ferroviario. **De este modo, con la concesión de los ferrocarriles y subtes la operación de todos los modos de transporte público de pasajeros pasa a manos de empresas privadas, esto es, se generaliza la gestión indirecta del servicio público de transporte urbano y suburbano de pasajeros.**

Si bien las empresas de autotransporte público de la RMBA participan como accionistas en los consorcios que operan los ferrocarriles, no se aplican políticas de gestión y/u operación intermodal del sistema público de transporte.

Los datos principales de la concesión de los ferrocarriles suburbanos se resumen en la Tabla 5.6. Su análisis se retoma en los capítulos 6 y 8.

⁷³ Es oportuno señalar que en ese momento La Plata es una de las 15 estaciones de mayor venta de boletos de las 67 atendidas por Transportes Metropolitanos General Roca (TMR), y que el consorcio es integrado por la empresa de autotransporte Río de la Plata. Funcionarios entrevistados argumentan el cambio en la segmentación de la red en la presunta competencia entre la empresa mencionada (monopólica en la ruta Bs. As. - La Plata) y el ex ferrocarril Roca, cuya *performance* mejora con su electrificación. El presidente del consorcio TMR (el Sr. Luis Carral), es también presidente de la Asociación Argentina de Empresas de Transporte Automotor (AAETA). Esta cámara agrupa a las empresas de larga distancia y pertenece a ella la empresa Río de la Plata.

⁷⁴ En el caso del consorcio Metrovías se acuerda una separación operativa *a posteriori* de la posesión: el grupo Roggio opera los servicios subterráneos, y el Grupo Cometrans los servicios ferroviarios de superficie correspondientes a la ex línea Urquiza.

Tabla 5.6. Datos principales de la concesión de los ferrocarriles suburbanos – Diciembre 1997.

| GRUPO | COMPOSICION | LINEAS | POSESION | PERIODO (años) | SUBSIDIO NETO* (mill \$) | KM RED | PAS/ TP (mill) |
|---------------------------|---|------------------------------------|----------------------------|-------------------|--------------------------------|-----------------|----------------------|
| FERROVIAS | TAC (35%) EMEPA (33%) PILAR (3%) CONIPA (10%) CONEVIAL (12%) GRAGLIA (3%) PICCO (3%) TRANSURB (1%) ECOFISA (1%) | BELGRANO NORTE | 1/4/94 | 10 | 255 | 54 | 32,3 |
| TRENES DE BUENOS AIRES | COMETRANS (41%) MK RAIL CORP. (42%) BURLINGTON NOTTHERN RAILROAD (17%) | MITRE SARMIENTO | 27/5/95 27/5/95 | 10 10 | 214 | 189 175 | 80,6 111,5 |
| METROPOLITANO | AUTOTRANSPOR TISTAS (43%) TRAINMET (4%) ORMAS SA (22%) ROMAN SAC (15%) EACSA (10%) COMINTERSA (3%) DGT ELECT. SA (3%) | SAN MARTIN BELG. SUR ROCA | 1/4/94 1/5/94 1/1/95 | 10 10 10 | 18 210 6 | 58 71 259 | 46,6 13,1 147 |
| METROVIAS | COMETRANS (28%) B. ROGGIO SA (28%) RAIL SA DE INV. (27%) BURLINGTON NOTTHERN RAILROAD (17%) | URQUIZA SUBTE | 1/1/94 1/1/94 | 20 20 | 101 | 28 46 | 25 222 |

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

** En negrita, empresas de transporte automotor de pasajeros.

Fuente: Elaboración propia, según Argentina-CNRT, 1997d, Argentina-IGJ, 1997^a, 1997b.

Las dificultades financieras y operativas de FA responden en gran medida a un problema de gestión. Frente a esto se opta políticamente por un cambio en la propiedad de la gestión, básicamente como medida de disciplina laboral, puesto que no se practica ninguna reforma a la gestión de la empresa pública, estilo predominante de la reforma ferroviaria en el resto del mundo (se remite al capítulo 3)⁷⁵. En estas circunstancias, el beneficio asociado a una gestión privada potencialmente más eficiente, queda restringido a una mayor "eficiencia económica"

⁷⁵ Para ampliar sobre estos particulares consultar Gutiérrez, 1997, 1998d.

que, conforme a la ecuación económico-financiera del servicio, redunda en una ventaja para el operador y no necesariamente para el usuario.

A sólo tres años de la concesión, el Decreto N°543/97 pone en marcha una revisión de los contratos. Si bien los contratos presentan problemas de origen que ofrecen fundadas razones para ser revisados, la renegociación iniciada no se orienta precisamente en esa dirección.

Se retoman estos particulares en el capítulo 8.

5. La reforma reglamentaria del autotransporte metropolitano.

Como se ve en el capítulo 4, el autotransporte urbano de pasajeros de Buenos Aires es prestado desde sus orígenes por prestadores privados, y desde 1961 es reglamentado por el Decreto 3106/61.

Con posterioridad al proceso de concesión de los ferrocarriles suburbanos, iniciado en 1991 y preadjudicado en 1992, 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 RMBA, derogando al Decreto N°3106/61.

El Decreto 3106 del 19-4-61 (y su resolución reglamentaria Res. ST 342/61), define el marco reglamentario antecedente de los servicios de autotransporte público de pasajeros de la ex Capital Federal y de los municipios aglomerados, correspondiente al momento en que la empresa estatal Transportes de Buenos Aires (resabio de la antigua Corporación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires) efectúa la “privatización pionera” del autotransporte colectivo, referida en el capítulo 4.

El esquema reglamentario dispuesto en 1961, se estructura sobre los siguientes lineamientos:

- se autoriza la prestación del servicio por empresas del estado o por permissionarias privadas. Los permisos de explotación se asignan por concurso público y por un plazo de 10 años, prorrogables por igual período a petición del interesado.
- la Secretaría de Transporte de la Nación es la Autoridad de Aplicación (AA) de los permisos, y se reserva el derecho de modificar los servicios vigentes o de incorporar nuevos; y de fijar horarios, parque móvil, tarifas, seguros, régimen contable e información estadística. También puede resolver la caducidad de los permisos por incumplimiento fundado del operador, y aplicar multas y sanciones.
- el oferente tiene la obligación de reunir requisitos patrimoniales y de presentar una garantía, de constituirse en sociedad y cumplir ciertas condiciones de equipamiento.

La reglamentación vigente al momento de la reforma responde, pues, al régimen de franquicia, predominante a escala mundial para la operación privada de servicios públicos urbanos de autotransporte hasta los años '80.

En coincidencia con el sentido de las críticas que comienza a recibir internacionalmente este tipo de reglamentación, en 1987 el Decreto 1029 modifica dos artículos del Decreto 3106/61. Uno, referido al plazo de la concesión, otro al ámbito de aplicación. El primero se reduce a 5 años. Se habilita la prórroga por igual período, pero especificando que las condiciones del permiso pueden mantenerse o modificarse, con el objetivo explícito de favorecer la intervención de la AA en la adaptación de los servicios a fluctuaciones de la demanda (concentración o dispersión geográfica, modalidades operativas, número de servicios, etc.). Se fija asimismo un plazo máximo de 2 años de validez para la asignación de permisos provisorios, como medida para promover la revisión y regularización de situaciones precarias.

El Decreto N°656 dictado el 29-4-94 establece un nuevo marco normativo para otorgar permisos de explotación de servicios de autotransporte de pasajeros de jurisdicción nacional de la RMBA, que se define incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (entonces Capital Federal), y los siguientes partidos aglomerados de la Provincia de Buenos Aires: Tigre, San Isidro, San Fernando, Vte. López, Gral. San Martín, Gral. Sarmiento, La Matanza, Morón, Merlo, 3 de Febrero, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda, Alte. Brown, Quilmes, Fcio. 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. Se deja abierta la posibilidad de incorporar nuevos partidos conforme al desarrollo del aglomerado. De hecho, a posteriori del decreto el número de partidos se modificó por cambios en los límites político-administrativos, ascendiendo de 36 a 43.

Son servicios de autotransporte de pasajeros de jurisdicción nacional, aquellos que atraviesan el límite interjurisdiccional entre la Ciudad Autónoma y los partidos aglomerados de la provincia, o que circulan dentro de ella. Los servicios públicos de autotransporte de jurisdicción nacional representan el 43% del total de la región, concentran el 64% del parque y el 71% de los pasajeros transportados por el modo.

Los fundamentos del Decreto N°656/94 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 preminencia*, y de ayudar a la reconversión empresaria, garantizando un nivel adecuado de competencia. Se desprende de lo antedicho que el decreto busca un incremento de la eficiencia mediante:

- la competencia entre diferentes tipos de servicios (servicios públicos y de oferta libre),
- el saneamiento de las empresas existentes.

El sujeto central de la reforma es, pues, la empresa prestadora. Proteger el servicio público es proteger la empresa. El ciudadano no aparece como centro de los cambios que se buscan promover. El objetivo de la reforma es económico, y los fines sociales quedan colocados como derivaciones de las mejoras económicas.

El Decreto N°656 introduce como elemento innovador la habilitación paralela de distintos tipos de servicios (públicos y de oferta libre). Promueve la regularización de los permisos de explotación de los operadores, mediante una diversificación de la oferta de los servicios

públicos y la reglamentación de servicios llamados de oferta libre. Por este motivo el Decreto N°656 es oficialmente denominado de “desregulación” del autotransporte metropolitano, a pesar de conservar para los servicios públicos el modelo reglamentario dispuesto por el Decreto N°3106/61.

Las pautas generales para la intervención de la Autoridad Pública son las siguientes:

- estructurar la red, asegurando la 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).

La Autoridad de Aplicación (AA) de los permisos de explotación 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.

El marco normativo aplicado por la reforma reglamentaria a los servicios públicos de autotransporte metropolitano responde 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., 1996^o).

Los servicios públicos de autotransporte metropolitano de pasajeros en Buenos Aires, pues, continúan fuertemente reglamentados *a posteriori* de la reforma, sosteniéndose el mismo régimen de reglamentación (franquicia).

Para delegar la prestación de servicios públicos la reglamentación dispone los siguientes lineamientos:

- **se requiere un permiso de explotación. Este otorga derechos de operación exclusivos** (una concesión por servicio), sobre **trazas individuales definidas por el concedente**. El plazo de los permisos es de **10 años** prorrogables automáticamente por períodos iguales. Hay un plazo mínimo de permanencia en el mercado (9 meses) y los permisos son intransferibles (aunque no se reglamenta ni controla la transferencia de capital accionario).
- la Autoridad de Aplicación define todos los parámetros operativos del servicio (cabeceras, recorridos, frecuencias, horarios, parque mínimo, antigüedad, tarifa, etc.)
- se establecen condiciones para la asignación del permiso. Estos son requisitos patrimoniales, fiscales, previsionales, de equipamiento y societarios (esto es, los operadores deben estar constituidos en sociedades de personas, de capital o cooperativas).

- **los operadores preexistentes renuevan sus permisos sin llamado a licitación.** En caso de incumplimiento de las condiciones de asignación antedichas, se dispone la caducidad del permiso y se llama a concurso público.

En cuanto a la forma de remuneración de los prestadores de servicios públicos se dispone que:

- **la reglamentación establece la tarifa.** La tarifa se calcula con base en los costos de la prestación, conforme a los parámetros de una empresa promedio. La compensación por riesgo empresario se incluye en el costo, calculada como un porcentaje fijo del mismo (**método *cost - plus***)⁷⁶,
- la tarifa debe mantener el equilibrio económico - financiero del conjunto de las empresas,
- la retribución del servicio está a cargo del usuario a través de la tarifa.

Como se dijo, los servicios de transporte de pasajeros de la RMBA se clasifican en dos tipos:

- servicios públicos: aquellos destinados a satisfacer necesidades comunitarias con continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad, uniformidad (atributos jurídicos del servicio público). La AA otorga permisos de explotación con derechos de exclusividad, determina recorridos, frecuencias, horarios, parque y tarifas, y como contrapartida garantiza la ecuación económico financiera del contrato,
- servicios de oferta libre: son los servicios 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 por el Decreto 656/94 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 reglamentar entre pares de origen y destino predeterminado, precio pactado entre empresa y usuario, nómina de pasajeros),

⁷⁶ Hasta el 2000, año que cierra el alcance temporal del trabajo, esta metodología se conserva. En planillas de costos medios correspondientes al mes de Noviembre de dicho año (tomadas por la Secretaría de Transporte para la última revisión tarifaria) se observa que la compensación por riesgo empresario deja de constar como un rubro independiente del costo y pasa a componer, junto con los costos de disposición del capital, lo que se denomina costos del capital invertido o remuneración al capital invertido. Este rubro se incrementa un 218% entre Febrero y Noviembre de 2000. Se vuelve sobre este particular en el capítulo 7.

- 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 la denegación del 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 societario (sociedad de personas, de capital o cooperativas), 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.

Cabe destacar como aspecto positivo del proceso de reforma reglamentaria que se analiza, el rescate de los antecedentes chilenos y británicos de desreglamentación del transporte público urbano para sostener la opción de reforma reglamentaria, y el desarrollo de este proceso sin afectar el nivel de servicio.

Por último, el Decreto N°656/94 crea el Registro Nacional del Transporte de Pasajeros por Automotor de Carácter Urbano y Suburbano. La concreción de mecanismos de fiscalización hasta el momento inexistente, como la habilitación e inspección técnica de vehículos, la habilitación e inspección sanitaria de los conductores, y la instrumentación de una línea telefónica para la recepción de reclamos, son asuntos convenientes que mejoran la calidad y seguridad del servicio.

Conforme a lo expuesto, las pautas que define la reglamentación no presentan diferencias sustanciales respecto a las preexistentes, dispuestas por el Decreto 3106/61. Resultan parcialmente modificados los siguientes aspectos:

- los requisitos patrimoniales, fiscales, previsionales y de equipamiento se aplican de manera uniforme a las empresas de servicios públicos, y se hacen extensivos a los servicios de oferta libre,
- los permisos de explotación se otorgan a los operadores preexistentes sin llamado a licitación (cumplidos los requisitos antedichos),
- el plazo de concesión de los servicios públicos se prolonga a 10 años,
- se admite la formación de uniones transitorias de empresas para la prestación de servicios públicos, además de las tradicionales sociedades de personas, de acciones o cooperativas,
- no se incorporan reglas para la composición o transferencia de capital accionario,
- no se revisan rutas. 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.

El plazo de los permisos para los servicios públicos vuelve a establecerse en **10 años**, pero ahora **renovables automáticamente** por períodos iguales. Esto es, no se requiere el llamado a licitación para prorrogar las concesiones de operadores preexistentes, si estos lo solicitan. Sólo para la adjudicación de nuevas concesiones se debe realizar un concurso público, estableciendo la AA los parámetros operativos del servicio.

La AA conserva la facultad de establecer nuevos recorridos o de cambiarlos, y el derecho a denegar el permiso, aunque se puntualiza el requerimiento de debida fundamentación, y se aclara que la renovación automática de permisos se realiza sobre las **trazas preexistentes**. Esto es, no se realiza una revisión de rutas.

De lo visto resulta que:

- **la estrategia reglamentaria del autotransporte metropolitano de pasajeros va en sentido contrario a la dominante en el sector a nivel internacional.** En lugar de atenuar la intervención estatal incentivando la competencia entre particulares por la producción directa de bienes y/o servicios públicos, se conserva un marco reglamentario fuertemente intervencionista, objeto de revisión a nivel mundial.
- Siendo que la **cantidad de parámetros** operativos, económicos y técnicos controlados por la reglamentación actual no sufre modificaciones, **los cambios desencadenados en la estructura empresarial no son atribuibles a cambios en la cantidad de reglamentación del mercado.**
- **La conservación de una reglamentación por franquicia se vislumbra más próxima al objetivo de resguardar posiciones resultantes de una gestión privada precedente, consolidadas al amparo de una estrategia reglamentaria que apunta más a asegurar derechos monopólicos de ruta que a asegurar la competencia.**
- **El poder público persigue un mayor control de los prestadores del servicio público manteniendo una misma política reglamentaria frente a un empresariado con una estructura de poder históricamente consolidada, y sin ejercer una efectiva función de planificación.**

6. El control y la planificación del transporte público en la reforma.

El paso a una gestión indirecta de todos los modos de transporte público de la región metropolitana es acompañado por un errático proceso de definición de las funciones “pos reforma” del estado, tanto de reglamentación, como de planificación y control del servicio público.

La urgencia política y la adscripción dogmática a las premisas ideológicas del neoliberalismo llevan a que la concesión de servicios públicos en Argentina resulte más una retirada precipitada del estado que una marcha reflexiva hacia un nuevo modelo de prestación. No se piensa un modelo, se realiza un modelo. El control y la planificación no son funciones

prioritarias del estado, y por ende, tampoco lo es preservar los aspectos esenciales del servicio público. No hay discusión doctrinaria, y los entes reguladores son creados *a posteriori* de la concesión⁷⁷.

Este aspecto general de la reforma del estado en Argentina es particularmente notorio en el caso del transporte público metropolitano.

Buenos Aires es una región metropolitana pero no tiene un gobierno metropolitano, dado que el régimen político argentino no reconoce el fenómeno urbano de la metropolización. La RMBA es una unidad urbana con muchos gobiernos, razón por la cual el ordenamiento jurídico institucional de los servicios urbanos en red, entre ellos el transporte de pasajeros, resulta intervenido por las jurisdicciones de las diferentes entidades políticas que integran la región.

El transporte de pasajeros en Argentina tiene a las autoridades locales o municipios como jurisdicción originaria, y sus funciones afectan al tránsito y al transporte que circula dentro de sus territorios. En el caso de la RMBA la condición de la CBA como Capital de la Nación⁷⁸ lleva a que el gobierno nacional tome injerencia sobre el transporte de pasajeros de su territorio. A su vez, la suburbanización de la ciudad lleva a que el gobierno de la Provincia de Buenos Aires tome injerencia sobre aquellos servicios que unen los municipios aglomerados, y a que la Nación haga lo propio con aquellos que los unen con el CBA (Ver ANEXO CARTOGRAFICO).

De este modo, la jurisdicción sobre el transporte de pasajeros de la RMBA se reparte entre autoridades locales, provinciales y nacionales (en circunstancias de yuxtaposición y en ocasiones de superposición jurisdiccional), pero el transporte de pasajeros de la RMBA se gestiona fundamentalmente desde la jurisdicción nacional (Gobierno Federal), sin articulación con la provincial y la municipal.

A continuación se describe brevemente la historia pos reforma de los órganos de control de los ferrocarriles suburbanos y del autotransporte de pasajeros.

A poco de iniciar el proceso de transferencia de la operación los servicios de transporte ferroviario de pasajeros y carga a empresas privadas, el Ejecutivo Nacional expresa la intención de crear una Autoridad de Transporte Metropolitana encargada del control y la planificación de los servicios por ferrocarril y automotor.

En 1991, a través del Decreto N°1143 se establecen autoridades de aplicación transitorias para las concesiones ferroviarias, hasta tanto se crease el organismo interjurisdiccional anunciado. Coherente con el espíritu de la "ley plan" que anima la reforma jurídica, el decreto establece las pautas para la concesión de los servicios ferroviarios metropolitanos y del subterráneo de

⁷⁷ Aunque se mantienen las salvedades conceptuales respecto a la distinción entre regulación y reglamentación, se habla de entes reguladores y estado regulador a fin de evitar dificultades innecesarias en la comprensión, dado que éstas son las denominaciones que la literatura utiliza habitualmente.

⁷⁸ La CBA fue federalizada en 1880, y constituida en ciudad autónoma en 1996. Aunque las atribuciones del gobierno autónomo son cercanas a las de un gobierno provincial, y aunque la regulación y el control de los servicios locales de transporte de pasajeros le corresponde *de iure*, la preexistente injerencia de la Nación subsiste *de facto*.

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

Buenos Aires, y aprueba un Acta Acuerdo precedente, firmada el 14-6-91 por el Gobierno Nacional y la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, impulsando la creación de una Autoridad de Transporte del Area Metropolitana (ATAM).

Se le asigna a la ATAM las funciones de planificación, reglamentación y control del transporte metropolitano, y entre otras, las siguientes atribuciones:

- establecer las políticas y planes del transporte metropolitano,
- dictar las normas reglamentarias del transporte metropolitano,
- fijar los regímenes tarifarios y de otorgamiento de concesiones,
- dictaminar con carácter previo y necesario en las decisiones de cada una de las jurisdicciones intervinientes que afecten al transporte metropolitano,
- promover reformas legales y reglamentarias de las jurisdicciones conforme a los objetivos del ente,
- elaborar los marcos reglamentarios y los pliegos de las concesiones, privatizaciones o permisos de los servicios del transporte metropolitano,
- actuar como Autoridad de Aplicación en las concesiones y privatizaciones del transporte metropolitano,
- ejercer la fiscalización de las privatizaciones y concesiones del transporte metropolitano,
- entender en todo lo referente a la inspección técnica de vehículos y el control psicofísico de los conductores,
- gestionar créditos,
- celebrar convenios.

Sin embargo, las condiciones inmediatamente posteriores a 1991 presentan distintos ensayos de creación de organismos de control de los servicios ferroviarios y automotor. Algunos destinados al control de los servicios de carga por ferrocarril (como la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario, creada por Decreto N°1836 de 1993), otros destinados a resolver conflictos entre las partes (como el Tribunal Arbitral del Transporte Ferroviario, creado por Decreto N°454 de 1994) y otros con una existencia efímera, como la Comisión Nacional de Reglamentación Ferroviaria, creada por Decreto N°2339 de 1992.

El proyecto de ley para la creación de la ATAM se presenta al Senado de la Nación en el mes de noviembre de 1992. Tras perder vigencia constitucional, el proyecto recibe media sanción del Senado recién en Febrero de 1995. No obstante, vuelve a perder vigencia por al no ser tratado por la Cámara de Diputados.

De este modo, las dudas y la indefinición respecto al órgano de control y al de planificación de los ferrocarriles suburbanos y subterráneos privatizados, subsisten después de finalizado el proceso de concesión. Ante la falta de constitución de la ATAM, la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria, creada por resolución interna de la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos (e.l) en 1990, se destina a controlar los servicios de pasajeros a través de una resolución ministerial. En efecto, en julio de 1993, seis meses antes de la posesión del primer concesionario de pasajeros, una resolución del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos designa a la Unidad de Coordinación para el Programa de Reestructuración Ferroviaria (U de C) como controlador de los servicios de pasajeros. La U de C no tiene estructura propia, instalada legalmente, y su organización es decidida de hecho por sus integrantes.

Este organismo participa desde su creación en la formulación del diseño de las concesiones, tras lo cual ejerce el control de los contratos hasta 1996. **Independientemente de considerar la conveniencia de tal designación, la jerarquía del instrumento legal utilizado por el Ejecutivo Nacional plantea el menosprecio de la función control y fiscalización del transporte ferroviario de la región.**

Paralelamente a la creación de estos organismos destinados al modo ferroviario, en 1993 se crea la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CoNTA) a través del Decreto N°104. La CoNTA tiene a su cargo el control de los servicios de transporte de carga y pasajeros por automotor de jurisdicción nacional. La función de planificación se delega a la Secretaría de Energía y Transporte (SEyT), y a la “congelada” ATAM. La gestión de este organismo en sus tres años de existencia presenta la particularidad de avanzar en dos temas: uno, la producción y difusión de información sobre los servicios, otro, la inclusión a nivel gerencial de las relaciones con los usuarios.

En 1996 el control de los servicios interurbanos de pasajeros y de cargas se transfiere a la Comisión Nacional del Transporte Ferroviario (CoNTF). Seguidamente, el Decreto N°660/96 (conocido como segunda reforma del estado) modifica esta estructura. La CoNTA y la CoNTF se fusionan, creándose por Decreto N°1388/96 la actual Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), órgano de control también del transporte público de la región metropolitana de Buenos Aires.

La CNRT es un organismo dependiente del Ejecutivo Nacional. En él no tienen participación formal las restantes jurisdicciones de la región metropolitana ni los usuarios (Ciudad Autónoma, gobierno provincial y gobiernos locales). Tampoco actúa como Autoridad de Aplicación de las concesiones ferroviarias.

De este modo, tras un prolongado período de ausencia de órganos de control para los servicios ferroviarios, suplido por entes interinos y residuales, y de sucesivas modificaciones y fusiones administrativas (Gutiérrez, 1997, 1997a), surge por decreto un ente de control del transporte, que incluye los servicios ferroviarios y de autotransporte, de cargas y personas, urbanos, interurbanos, e internacionales. No tiene carta orgánica y, consiguientemente, no queda establecido el uso del instrumento de la Audiencia Pública, tal como sucede en la constitución de los entes reguladores de los servicios domiciliarios (en el caso de la luz, el agua o el gas, por ejemplo)⁷⁹. Desde su creación, los cuadros directivos de la CNRT son designados sin concursos, y presentan una alta rotación. El organismo es intervenido por la Secretaría de Transporte y permanece largo tiempo sin directorio.

En cuanto a la función de planificación, el mismo Decreto N°660/96 (segunda reforma del Estado) fusiona la SEyT con la de Obras Públicas, y crea la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. Desde la Secretaría de Transporte de la Nación, en tanto, no se sigue ninguna política explícita de planificación.

⁷⁹ Este argumento es utilizado para fundamentar el rechazo de la justicia a la solicitud de Audiencia Pública para la revisión de los contratos ferroviarios, a principios de 1998.

Un pedido de informe acerca de los organismos de control en funcionamiento en el marco de la segunda reforma del estado, da lugar a la presentación por parte de la Comisión de Transportes de la Cámara de Diputados de la Nación, de un nuevo proyecto de ley referido a la creación de un ente regional de coordinación y planificación (no de control), el Ente Coordinador del Transporte del Área Metropolitana (ECOTAM). Este es aprobado por ambas cámaras, y sancionado como Ley Nacional N°25031 en octubre de 1998. Sin embargo, las condiciones establecidas para su puesta en funcionamiento abren un prolongado compás de espera que perdura hasta la actualidad.

A diferencia de la ATAM, la norma incorpora una identificación territorial ampliada de la región, incluyendo 43 jurisdicciones municipales además de la Ciudad de Buenos Aires, las cuales están representadas e inclusive ejercen en forma rotativa la presidencia del organismo.

El ente interjurisdiccional queda integrado por la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, la Nación y los municipios de la RMBA, encargado de la planificación y coordinación del transporte metropolitano con las siguientes atribuciones:

- **proponer** las políticas y planes del transporte de la región metropolitana,
- **proponer** las normas reglamentarias del transporte metropolitano,
- **proponer** los regímenes tarifarios y de subsidios,
- dictaminar, **cuando una de las jurisdicciones intervinientes lo solicite**, sobre decisiones que afecten al transporte de la región,
- **promover** reformas legales y reglamentarias de las jurisdicciones conforme a los objetivos del ente,
- **opinar** sobre los marcos reglamentarios y los pliegos de las concesiones, privatizaciones o permisos de los servicios de transporte público de pasajeros,
- **proponer** la gestión de créditos,
- celebrar convenios.

Si bien el ECOTAM no es un organismo destinado al control y la reglamentación del sistema de transporte regional, se distingue por la proposición de un ámbito territorial de acción mayor al considerado en proyectos de coordinación anteriores, y por la incorporación de los municipios como actores en la coordinación y planificación del transporte regional, inclusive en la dirección del ente a través de un representante.

El proyecto original del ECOTAM tampoco incorpora formalmente a los municipios aglomerados de la región en el directorio⁸⁰, pero tras ser modificado esta restricción se supera aunque la concepción definitiva del ente resulta menos idónea que la de su predecesor (ATAM).

El ECOTAM se crea pues, como ente de planificación y coordinación únicamente, renunciando al ejercicio de la reglamentación y el control del transporte metropolitano, que la ATAM contemplaba en forma conjunta, y que permanecen bajo la órbita de la CNRT, organismo dependiente del Ejecutivo Nacional en el que no tienen participación formal las

⁸⁰ Como resultado de los avances en la investigación respecto a las funciones de planificación y control pos reforma, en 1996 se elabora una revisión del proyecto ATAM (Gutiérrez, 1996) que señala las limitaciones derivadas de la exclusión de los municipios aglomerados de la provincia del directorio del ente. La misma es difundida en la Comisión de Transporte de la Honorable Cámara de Diputados y tomada en consideración al momento de ser presentado el proyecto ECOTAM, que adolecía del mismo defecto.

diversas jurisdicciones de la región metropolitana ni los usuarios. Se excluye la atribución de actuar como Autoridad de Aplicación en las concesiones y privatizaciones del transporte público metropolitano y de ejercer su fiscalización, y también de entender en todo lo referente al control de los vehículos y los conductores.

Por otra parte, el concepto de planificación y coordinación subyacente en el ECOTAM resulta ligero y poco preciso. El proyecto aprobado carece de una definición explícita de los objetivos del ente. A su vez todas sus atribuciones asumen un carácter meramente propositivo, perdiendo peso y capacidad efectiva de acción. En lugar de definir y aplicar, propone y opina, sea sobre las políticas y planes de transporte de la región, sobre los regímenes tarifarios o los marcos reglamentarios.

El funcionamiento efectivo del ECOTAM está supeditado a la adhesión formal de cada una de las jurisdicciones involucradas. Se necesita la adhesión de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, de la Legislatura de la Ciudad Autónoma, y de los Consejos Deliberantes de los 43 municipios aglomerados involucrados, lo cual continúa sin concretarse y con un pronóstico poco alentador.

En tanto, desde la Secretaría de Transporte de la Nación no se ejercen acciones de coordinación ni de planificación del transporte público metropolitano. No obstante, en este lapso se renegocian los contratos de concesión de los ferrocarriles y los subtes, y se permisionan distintas líneas de autotransporte público (Gutiérrez, 1998c, 2000).

La situación del subterráneo merece una mención específica, dado lo ilustrativa de la experiencia. Siendo que desde 1979 la ciudad es propietaria de la red de subtes, la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires firma en 1993 el Acta Acuerdo con el Ministerio de Economía para el control y la fiscalización conjunta del servicio con posterioridad a su concesión. Pero el incumplimiento en la conformación del ente de control metropolitano previsto en el Acta (ATAM), sumando a la carencia de un reglamento de repartición de tareas, hace devenir la concesión del subterráneo en una transferencia *de facto* del servicio a la nación.

En tanto, luego de la Reforma de la Constitución Nacional en 1994, la Ciudad de Buenos Aires adquiere un *status* jurídico similar al de una Provincia, y deja de ser territorio federal. De acuerdo al mandato de la Constitución de la Ciudad, la Legislatura local sanciona en 1999 la Ley N°210, que crea un Ente Unico encargado del control de los servicios públicos locales. Este organismo se encuentra actualmente en funcionamiento, y su articulación institucional aún está en proceso de definición, tanto en plano local como nacional⁸¹.

No obstante, la transferencia del control de los servicios de transporte subterráneo de pasajeros a la Ciudad de Buenos Aires por parte de la Nación está pendiente, aunque es

⁸¹ La Secretaría de Transporte de la Nación, en la presentación que efectuara con fecha 23 de enero de 2001 en la Audiencia Pública convocada por el Ente Unico con motivo del aumento tarifario, puso de manifiesto que... "soluciones simplistas, como el traspaso del control de los subtes o de las líneas de colectivo del Distrito Federal al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, no harían más que agravar la falta de coordinación". [...] Por eso se requiere la creación de una autoridad del transporte metropolitano"... . A continuación la misma Secretaría compara al ECOTAM con un mecanismo de coordinación voluntaria, poco duradero y efectivo. (Argentina – ST, 2001:3).

aceptada por la Legislatura local y por la empresa concesionaria. La concesión presenta en la actualidad una segunda renegociación en trámite, no formalizada oficialmente.

En el transcurso de todos estos años, mientras la situación permanece sin resolver, la Legislatura porteña debate el Código de Planeamiento Urbano en sesiones extraordinarias, discute los lineamientos básicos del Plan Urbano Ambiental (entre los cuales figura la mejora de las condiciones de transporte, con prioridad al transporte público, en especial al subte), la Ley de Estudio de Impacto Ambiental, llama a licitación la señalización urbana, y aprueba el plan de ampliación de la red de subtes más ambicioso desde su creación, entre otras cosas (Clarín, Información General, pp.42, 14-1-98)⁸².

A partir de 2001, se observa que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo Nacional producen proyectos de normas marco que promueven un reordenamiento de las relaciones entre usuarios, prestadores y estado, y una reformulación de los órganos de control.

Cuestiones como la posibilidad de apelación ante resoluciones de los controladores, la financiación de sus presupuestos, la forma de designación de sus directorios, instancias para la recepción de quejas y reclamos, la participación de organizaciones de usuarios, la forma de designación de esa representación, la incorporación de las provincias interesadas, los mecanismos de ajuste de las tarifas, etc., están presentes en los contenidos de estos proyectos.

En abril de 2000 los Intendentes de los Municipios de San Fernando, Vicente López, San Isidro y Tigre suscriben un convenio creando la Región Metropolitana Norte. Los objetivos del convenio incluyen la planificación regional en términos generales, incluyendo el transporte público local, la representación de los ciudadanos ante las empresas y los organismos nacionales, y la propuesta de creación de una jurisdicción regional. Si bien estos objetivos aparecen más ligados a la construcción de una representatividad política que a la coordinación efectiva de planes, obras y funciones, la iniciativa está siendo tratada por los Concejos Deliberantes respectivos, y plantea la creación de una interjurisdiccionalidad de escala subregional.

El usuario como un actor, distinto del operador privado y del estado, independiente y con capacidad de acción, está en proceso de construcción en asociaciones de alcance nacional y en asociaciones locales en las distintas provincias, con diferente grado de representatividad.

Se vio que todos los organismos públicos anteriores a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, sean de planificación, reglamentación o control (incluyendo al organismo de control en funcionamiento), no incluyen la participación de los usuarios ni de las provincias en su estructura. Tampoco incluyen la celebración de audiencias públicas como mecanismo de consulta obligatoria previa a la resolución sobre temas específicos de los servicios de

⁸² A pesar de ello el gobierno de la ciudad siguió aportando de su presupuesto para financiar la extensión de la red, a través de fondos provenientes del impuesto a las patentes, del impuesto inmobiliario y de otras fuentes extra. Estos aportes no son considerados como "inversiones" por el contrato de concesión, por lo tanto, son adicionales a los subsidios operativos y de inversión estipulados por la concesión. Esto es, no tienen incidencia sobre el cálculo del subsidio o del canon establecido para la operación del servicio, resultando la expansión de la red una ganancia neta para el operador por aumento de pasajeros.

transporte, como tarifas o revisión de contratos, y la designación de sus autoridades eran revocables desde el Ejecutivo Nacional.

La producción y difusión de información sobre los servicios, y la inclusión a nivel gerencial de las relaciones con los usuarios promovidas oportunamente por la CoNTA, son en parte abandonados a partir de la creación de la actual CNRT en 1996, registrándose un retroceso. La gerencia de atención al usuario es eliminada, y las tareas de difusión se reducen a la producción y publicación de información estadística.

La falta de definición desde el ámbito público respecto al rol de los usuarios en los organismos de control conforme a lo expresado en el artículo 42 de la Constitución Nacional, contribuye a multiplicar posturas e interpretaciones sobre el significado de la “necesaria participación de las asociaciones de usuarios y consumidores” a la que refiere, y no así a su construcción.

Actualmente existen a nivel nacional 14 asociaciones de usuarios y consumidores registradas y habilitadas para actuar en la posible instrumentación de la mencionada participación. Estas asociaciones tienen su origen mayoritariamente en la Ciudad de Buenos Aires. Ninguna de ellas está especializada en temas de transporte público, aunque protagonizan distintas iniciativas referidas a problemáticas del sector⁸³.

En síntesis,

La falta de percepción del transporte como un servicio público, contribuye a que su tratamiento pos reforma no sea de interés ni para los funcionarios, ni para los políticos, ni para los mismos usuarios.

En la actualidad se debate acerca de la reglamentación, el control y, en menor medida, la planificación de los servicios públicos de transporte de pasajeros. Pero estos debates presentan dos particularidades: una, su surgimiento tardío, en lo que diversos autores llaman etapa pos privatización, esto es, *a posteriori* de la transferencia de los servicios. Otra, su sujeción a iniciativas particulares, y como tales, carentes de “sistematicidad”, este es, de organización conforme a fines trascendentes (en términos sectoriales y temporales) cohesionados y coherentes, que habiliten un proceso de construcción.

7. Reflexiones sobre la política de transporte público en la reforma.

En el capítulo 1 el trabajo define la política pública de transporte metropolitano como un acto de regulación que incumbe la reglamentación, el control y la planificación del servicio público.

Entre funcionarios, empresarios, técnicos y académicos de la especialidad la reflexión sobre la política de transporte público metropolitana de Buenos Aires encuentra en su ordenamiento jurídico institucional un tema convergente. La coordinación entre los diferentes niveles de gobiernos involucrados en la gestión metropolitana. de servicios urbanos como el transporte

⁸³ Las primeras intervenciones tienen relación con la privatización de los aeropuertos y el aumento tarifario de trenes y colectivos de enero de 1998.

público, contradice la dinámica de funcionamiento del aglomerado y constituye una restricción a superar para el ejercicio de las funciones de reglamentación, control y planificación.

En el capítulo 4 se ve que las autoridades locales actúan como jurisdicción predominante del transporte público de Buenos Aires en sus orígenes⁸⁴. Luego, con la expansión de la ciudad y su conformación como metrópolis, se incorporan otras instancias políticas administrativas de gobierno, cuyo peso crece progresivamente. La condición de la ciudad central de la actual aglomeración como Capital Federal, lleva a que la Nación tome injerencia sobre el transporte de dicho distrito a partir de 1936⁸⁵. Al mismo tiempo, el proceso de suburbanización de la ciudad lleva a que la Provincia de Buenos Aires tome injerencia sobre aquellos servicios que unen los municipios aglomerados, y a que la Nación haga lo propio con aquellos que los unen con el Distrito Federal. De este modo, la jurisdiccionalidad del transporte público metropolitano queda repartida entre autoridades locales, provinciales y centrales, en circunstancias de yuxtaposición y en ocasiones de superposición, sin que exista entre ellas una instancia de coordinación.

Dado que el fenómeno urbano de la metropolización no es reconocido por el régimen político argentino, la ciudad metropolitana resulta una ciudad con muchos gobiernos, y por ende, sin gobierno (Pérez, 1994).

La falta de coordinación entre las distintas jurisdicciones intervinientes sobre el transporte público metropolitano es un tema recurrente e indisolublemente asociado a las reflexiones sobre la política, sea desde la reglamentación, el control o la planificación.

El problema de la descoordinación lleva a propuestas institucionales de coordinación sustentadas en la creación de autoridades centralizadas de coordinación. Sin embargo la larga historia de intentos y fracasos de autoridades de coordinación del transporte metropolitana en Buenos Aires demuestra que reconocer la relevancia del problema jurisdiccional es condición necesaria pero insuficiente para superar la gestión metropolitana de una política de transporte público. Fracasa el proyecto de autoridad metropolitana presentado por el Estudio de Transporte del Area Metropolitana en 1972, también lo hace la propuesta de un ente coordinador formulada por la Secretaría de Transporte de la Nación en 1982, así como el proyecto de Autoridad de Transporte del Area Metropolitana de 1991, promovido desde el Ejecutivo Nacional. Finalmente, en 1998 se llega a sancionar la ley del ECOTAM sin conseguir su implementación, que queda indefinidamente pospuesta.

La reducción de la política de transporte a una cuestión de coordinación jurisdiccional lleva al planteo de autoridades centralizadas como preceptos para su resolución. Estas se autoimponen como una necesidad de la aglomeración y se sustentan en el desarrollo de los futuros efectos positivos de su existencia, lo cual lleva a desatender el propio proceso de su construcción como condicionante de su viabilidad y de sus eventuales resultados.

⁸⁴ En 1912, el Congreso Nacional entrega en concesión la construcción de la línea B de subterráneos mediante la Ley 8870, y desenlaza un conflicto jurisdiccional entre gobierno nacional y gobierno local, en el territorio del distrito federal.

⁸⁵ El traspaso se concreta ese año con la creación por Ley 12311 de la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, organismo público destinado al manejo unificado del tráfico de pasajeros del Distrito Federal.

Reflexionar sobre la gestión metropolitana del transporte público y sobre su institucionalidad requiere considerar el ordenamiento jurídico administrativo del territorio como un aspecto de naturaleza política.

La organización institucional del territorio manifiesta la lógica interna de un sistema político - jurídico, que se expresa a través del aparato estatal. El modelo institucional del transporte metropolitano como cuestión política implica, pues, un proceso de construcción y de concertación entre actores y sus respectivos intereses (Gutiérrez, 1994).

Nuevamente, la historia reciente de la ATAM y el ECOTAM ilustra claramente esta observación.

La asociación de la ATAM a una necesidad coyuntural (la constitución de un ente de control para los servicios ferroviarios concesionados), la disocia del objetivo de provocar un cambio estructural al sistema de transporte metropolitano con visión de largo plazo. Esto lleva a trabajar en el acuerdo político entre las jurisdicciones directamente involucradas (por entonces el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, vale decir, nación - nación). Sobre estas bases, el anteproyecto de ley enviado al Senado de la Nación invita a participar al gobierno de la Provincia de Bs. As. aclarando expresamente que su negativa no impide la entrada en funcionamiento de la autoridad sino la restricción de su injerencia fuera del ámbito provincial, hecho que desvirtúa el propósito coordinador de la propuesta.

También están ausentes del proyecto los partidos de la provincia que conforman el aglomerado metropolitano. Su participación se restringe a la integración de un Comité Técnico, junto con representantes de las empresas, de los gremios y de los usuarios, que actúa como asesor sin derecho a voto (Hoja de Ruta, 1992:9-12).

El ATAM, pues, no resulta de un acuerdo previo entre las distintas instancias de poder político involucradas. Su participación en la elaboración de un proyecto es el primer paso para hacer viable su aplicación posterior, pues facilita la búsqueda del consenso, única vía de resolución para la lucha de intereses políticos y económicos que desata cualquier modificación en la organización institucional del espacio.

Una instancia de coordinación no funciona si no es satisfactoriamente complementada por representatividad. Representatividad tanto en términos de una equitativa repartición de poderes entre sus componentes, como también de una incorporación efectiva de todos los actores involucrados. Difícilmente se llegue a un acuerdo si alguna de las partes intervinientes percibe en la instancia de una autoridad conjunta además de una pérdida de autonomía, un desequilibrio de fuerzas que debilita su posición frente a las demás, significándole una pérdida de poder en términos absolutos. Esto queda claramente expuesto en el texto definitivo del ECOTAM, que crea finalmente un ente de coordinación "inocuo".

Asimismo, para la construcción de una instancia político institucional compuesta por identidades particulares es condición la plena conformación de las mismas. Un concierto de identidades incompletas no satisfará esta condición. El caso de la Ciudad de Buenos Aires, cuya jurisdicción constituye el núcleo generador de viajes de la región metropolitana, es un ejemplo válido. Una instancia metropolitana no puede

construirse sobre la base de una representación incompleta de las competencias de la Ciudad respecto del transporte local, luego de la reforma de la Constitución Nacional.

La interferencia de los servicios ferroviarios con las competencias municipales ilustra un aspecto significativo tradicionalmente dejado de lado, que a partir de la operación privada de los servicios pone en contacto a nuevos actores, surgiendo relaciones institucionales y sociales hasta el momento inexistentes, y que requieren la habilitación de canales adecuados para su desarrollo. Las primeras presentaciones de usuarios al Defensor del Pueblo respectivas al servicio de transporte público están vinculadas a las estaciones ferroviarias de los municipios aglomerados de la Provincia de Bs. As..

La política de transporte público metropolitano es afectada por una descoordinación jurisdiccional y también por una descoordinación funcional derivada de la redefinición de los actores de la relación reglamentaria y de sus roles a partir de la reforma iniciada en 1989.

Tras la generalización de la gestión indirecta de todos los modos de transporte público, las concesiones y permisos de explotación mantienen su carácter de servicio público. Sin embargo, el resurgimiento del estado regulador no es acompañado por el diseño de una política previa, global e integrada para el conjunto del sistema de transporte metropolitano. El estado aplica políticas sin definir un modelo regulatorio.

La descoordinación de lo público al nivel de las funciones estatales de reglamentación, control y planificación permanece, y es acompañada ahora por una crisis en la hegemonía de la jurisdicción nacional expresada en tres aspectos fundamentales:

- el déficit de recursos fiscales (compartido con el resto de las administraciones),
- su ausencia en la planificación del sector,
- la revalorización de la jurisdicción provincial o local (llegada a través de experiencias en otros países, luego incorporada en nuevas figuras de la Constitución Nacional de 1994, y aplicada en políticas de descentralización).

Asimismo, tal como se perfila en los capítulos 2 y 3, el resurgimiento del “estado regulador” es seguido por una evolución dispar de los actores de la relación regulatoria (estado, prestador y usuario).

Dicha descoordinación presenta en el caso del transporte metropolitano un organismo de control marginado de las decisiones, sin representación de los usuarios y las provincias en su estructura, sin consultas públicas obligatorias, con cuadros directivos designados sin concursos y con una alta rotación desde su origen, y e intervenido por la Secretaría de Transporte.

En tanto, la construcción del actor usuario aparece marcada por un abandono desde lo público en cuanto a una política definida acerca de su rol, y por la dificultosa consolidación de una representatividad en una coyuntura que presenta, entre otras crisis, la crisis de las formas tradicionales de representaciones colectivas. Finalmente, la integración económica de los actores privados se presenta como un dato objetivo, cuyo significado no está previsto en su totalidad.

De este modo, la preexistente descoordinación de los actores públicos en el transporte metropolitano no varía de manera significativa desde el inicio de las transformaciones jurídico

institucionales de los '90. En tanto, sí existe un proceso de creciente integración económica de los actores privados, operadores de los servicios. En consecuencia, a partir de la incorporación del actor privado a la prestación de la totalidad de los servicios públicos de transporte de la ciudad metropolitana, la asimetría entre la "sistematización" de lo público y la "sistematización" de lo privado se acentúa. Esta profundización de la relación asimétrica se expresa, entre otras cosas, en la desigualdad de horizontes temporales existentes para el conjunto de actores públicos descoordinados política e institucionalmente, y para el conjunto de actores privados crecientemente integrados económicamente. La creciente concentración del poder económico, se contrapone a una creciente desconcentración del poder político institucional.

La construcción y concertación de una institucionalidad supone la progresión de etapas o pasos en la concreción de una meta, y está lejos de agotarse en un mero acto jurídico, como hacedor espontáneo de realidades. Asimismo, toda acción dentro del campo de lo jurídico - institucional implica la emergencia de diversos efectos y variables durante su construcción y como resultado del mismo, algunos de los cuales tienen un impacto negativo incluso sobre las intenciones originales del proyecto. Lo jurídico institucional entraña un ámbito pleno de riesgos, de incertidumbre, que requiere permanentes revisiones y ajustes.

Esto remite nuevamente al sentido de la creación de normativa, como instrumentos mágicos de modificación de la realidad. Lo que en verdad modifican es el imaginario colectivo sobre esa realidad, atributo no despreciable que justifica la intervención en el sistema jurídico a sabiendas de que no altera significativamente la práctica concreta. De todos modos, el hecho de que exista en lo jurídico formal, es una puerta abierta para su potencial existencia en lo fáctico institucional. Esto es válido tanto para la construcción de una institucionalidad interjurisdiccional, como lo ejemplifica el caso del ECOTAM, como para la construcción del pasajero como actor del triángulo reglamentario que define el estado pos reforma.

La Constitución Nacional de 1994 incorpora derechos colectivos para promover la defensa de los usuarios de los servicios públicos gestionados por operadores privados, y crea instituciones de asociación colectiva y la figura del defensor del pueblo, pero cabe preguntarse cuál es el contenido material de este nuevo derecho.

La inclusión de escuetos artículos en la legislación nacional no es suficiente para suponer que existen. Descansar en este supuesto, resulta funcional a conservar el orden social a nivel del imaginario colectivo, pero no para actuar e intervenir en la realidad. No obstante, la participación es una medida indispensable para contrarrestar los efectos de los procesos destacados precedentemente. Por un lado, los referidos a la tendencia actual hacia una acentuación de la segregación social y espacial, resultado de los cambios provocados por la reestructuración económica mundial y nacional. Por otro lado, los referidos a la necesidad de implementar mecanismos de reglamentación y control que permitan articular las diferentes lógicas intervinientes en el funcionamiento del transporte metropolitano, de tal manera que se contemplen tanto los intereses particulares como públicos, sean éstos los de quienes están integrados al funcionamiento formal del sistema como los de quienes están marginados del mismo.

La lógica neoliberal del mercado, concentra primero el poder económico y luego el poder político. Por ello, cuando la actuación irrestricta del mercado expulsa con su lógica

concentradora a la gente, el estado debe propender a hacerlo funcionar como un instrumento, y no como fin en sí mismo. La pérdida de valor de la política y de la conducta colectiva sustenta la permanencia de las fallas del mercado, al reforzar la acción de las minorías con poder (Astori, 1994).

Por lo tanto, revalorizar la democracia y la participación como fenómeno social, como fenómeno de conducta colectiva, es una alternativa para compensar las desviaciones en la actuación irrestricta del mercado. Pero no es sólo una cuestión de cantidad de intervención estatal sino también de calidad. Es necesario buscar matices y particularidades que definan una nueva relación entre estado "y" mercado, fortaleciendo la lógica de la democracia más allá de lo meramente institucional, mediante el estímulo de mecanismos auténticos de representación popular y no de las meras asociaciones electorales (Astori, 1994).

Un riesgo de una institucionalidad regional sin representatividad, el que hagan oír su voz sólo los más influyentes, resultando entonces un transporte público coordinado para los sectores de altos ingresos, para las localizaciones rentables o para las corporaciones prestadoras.

Como se dijo, la situación del transporte público en nuestro país es aún más vulnerable que la de otros sp privatizados, puesto que no se lo visualiza como sp, tal y como lo define la ley, en paridad con otros servicios como el agua, la luz o el gas. El usuario está atomizado y sin representación formal en el ente de control, la organización de asociaciones de defensa de consumidores referentes al transporte público es incipiente, no hay una función activa de órganos de planificación, ni entes de control estatuidos por ley (que determinen, por ejemplo, los hechos ante los cuáles es obligación llamar a audiencia pública - como sucede en otros servicios, vg. ante el aumento de la tarifa).

Aún entre quienes reconocen y critican las tendencias estructurales de la economía y del estado tras la reforma, es generalizado el consenso sobre la falta de una cultura del derecho que convierta a estas herramientas jurídicas en la clave para la rectificación de las falencias del sistema, sosteniendo que sólo media un proceso cultural de toma de conciencia que ponga en práctica los derechos exigibles. Remitir la solución del problema a estos términos, implica asumir una actitud simplista y negadora de la complejidad del diagnóstico. Es preciso no confundir un reconocimiento de derechos con un traslado al ciudadano común de una responsabilidad pública. Hoy es fundamental recuperar al estado como representante del interés público, esto es, el de la mayoría. No debe delegarse en el ciudadano común la responsabilidad de gestionar la educación de sus hijos, la salud de su familia, el acceso a los servicios públicos, etc..

¿Cómo hacer para que los derechos declarados no se conviertan en letra muerta o en foco de conflictos ante el vacío del ámbito de representación del interés público?. **Los alcances de la representatividad de las asociaciones de usuarios será ciertamente un reaseguro para su carácter independiente, junto a la envergadura de las políticas públicas destinadas a promover su conformación.**

Las propuesta institucionales de coordinación enfocadas a una autoridad única metropolitana como medio para superar la descoordinación pública y otorgar a los actores públicos de la relación

Lic. Andrea Gutiérrez.

reglamentaria un horizonte de trabajo similar al del conjunto de los actores privados, requieren seguramente una reformulación⁸⁶. Se retoma esto sobre el final del trabajo.

⁸⁶ Para ampliar sobre los últimos avances realizados por la investigación, no incluidos en esta memoria de tesis, se remite a Gutiérrez y Rearte, 2003.

Capítulo VI.

La reconversión empresaria del autotransporte público. Un nuevo perfil de empresa para el transporte metropolitano de Buenos Aires.

1. Introducción

Como se revisa en capítulos anteriores, desde los años 80 y en especial durante los '90, en la región metropolitana de Buenos Aires se producen importantes transformaciones socioeconómicas y territoriales que involucran su movilidad interna.

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 de la región cae. En este contexto general la participación del transporte particular crece, en tanto la del transporte público disminuye. Finalmente, la distribución modal de los viajes por transporte público también cambia. El autotransporte mantiene su liderazgo, pero pierde pasajeros en favor de los medios guiados.

Asimismo, durante los '90 el estado realiza transformaciones profundas de tipo jurídico institucional. Entre ellas, dispone la gestión en manos privadas de los ferrocarriles suburbanos de superficie y subterráneos, abriendo el transporte público metropolitano en todas sus modalidades a la prestación por empresas mercantiles privadas.

Los cambios señalados son acompañados por un proceso de concentración de las empresas autotransportistas cuyo ritmo y características no tienen precedentes en la historia local. La simultánea diversificación económica del capital autotransportista hacia los servicios ferroviarios, define un nuevo "mapa" de empresas operadoras para el transporte metropolitano en su conjunto. La concentración y diversificación económica es un fenómeno acompañado

por un cambio en el tipo de operador y en su lógica empresaria, es decir, incide tanto en la estructura como en la estrategia de las empresas de autotransporte urbano de pasajeros.

El objetivo del capítulo es observar este cambio.

2. Metodología: La definición de empresa

La estructura empresaria de los operadores del autotransporte metropolitano de Buenos Aires, consolidada a partir de la reglamentación formal del sector en 1961, se funda en empresas que atienden una única línea o recorrido a la que se asocia su razón social (en consonancia con la estrategia reglamentaria aplicada, revisada en el capítulo 5). Este patrón se mantiene sin mayores alteraciones hasta comienzos de la década del '90.

Así, el paso de la gestión artesanal originaria a la empresarial, está dado por la agrupación de los choferes dueños bajo la forma jurídica de la sociedad de componentes. Esta figura característica del autotransporte de Buenos Aires es un ejemplo para el mundo, y en especial para las grandes ciudades latinoamericanas, cuyo veloz crecimiento no logra ser acompañado por un proceso de maduración de las empresas autotransportistas, en su mayoría de carácter artesanal y precapitalista. La metodología oficial empleada para identificar y caracterizar a las empresas prestadoras responde hasta hoy a esa estructura, y es utilizada para el control de los costos y la fijación de la tarifa.

La revisión de una serie histórica de datos sobre la cantidad y tamaño de las empresas autotransportistas muestra entre los años '30 y comienzos de los '80 una etapa de expansión, en la cual crece el número de empresas y también su tamaño medio, en consonancia con el crecimiento de la aglomeración. A partir de entonces se registra una tendencia a la concentración, disminuyendo la cantidad de empresas y aumentando su tamaño (Tabla 6.1).

Durante la década del '80, el número de empresas disminuye un 9%, y su tamaño en parque aumenta un 10%, y en cantidad de líneas un 8%. Durante la del '90 el número de empresas disminuye un 15%, y su tamaño aumenta un 17% y un 13%, respectivamente. Conforme a estos registros, las empresas autotransportistas mantienen una misma tendencia desde los años '80, a la concentración. Si bien esta es algo mayor en los '90, su carácter general indica un proceso gradual, leve y sostenido a lo largo de todo el período. Estos datos no revelan indicios de cambio o quiebre estructural, sino más bien de la búsqueda de un equilibrio interno en la redistribución del mercado de viajes regional.

Tabla 6.1. Empresas de autotransporte público de jurisdicción nacional. Serie histórica 1936-2000.

| AÑO | EMPRESAS | LINEAS | LINEA/EMPRESA | PARQUE | PARQUE/EMPRESA |
|-------|----------|--------|---------------|--------|----------------|
| 1936 | 63 | 63 | 1 | 2600 | 41 |
| 1955* | 68 | 68 | 1 | 3060 | 45 |
| 1970 | S/d | S/d | S/d | 9937 | S/d |
| 1981 | 137 | 148 | 1.08 | 9681 | 71 |
| 1987 | 126 | 147 | 1.16 | 9587 | 76 |

| | | | | | |
|-------------|------------|------------|-------------|-------------|-----------|
| 1988 | 127 | 148 | 1.16 | 9658 | 76 |
| 1989 | 125 | 146 | 1.17 | 9730 | 78 |
| 1990 | 123 | 144 | 1.17 | 9803 | 80 |
| 1991 | 123 | 143 | 1.16 | 9877 | 80 |
| 1992 | 123 | 143 | 1.16 | 9877 | 80 |
| 1993 | 122 | 144 | 1.18 | 10125 | 83 |
| 1994 | 117 | 144 | 1.23 | 10435 | 89 |
| 1995 | 115 | 145 | 1.26 | 9988 | 87 |
| 1996 | 112 | 145 | 1.29 | 9709 | 87 |
| 1997 | 112 | 141 | 1.26 | 9362 | 84 |
| 1998 | 108 | 140 | 1.30 | 9747 | 90 |
| 1999 | 108 | 140 | 1.30 | 9859 | 91 |
| 2000 | 105 | 139 | 1.32 | 9926 | 94 |

Fuente: Krantzer y Sánchez, 1993 (años 1936 al 70); Argentina – PEN – Plan Nacional de Transporte, 1982-83 (año 1981); Argentina - CNRT, 2003 (años 1987 al 2000). Elaboración propia.

* Empresas privadas. La empresa estatal (CTCBA) operaba dos líneas y 45 vehículos.

La observación de la dispersión interna de la estructura empresaria en un momento dado, tampoco revela alteraciones significativas entre los '80 y los '90. La comparación del año 1981 (único de la década para el cual se disponen datos oficiales desagregados por empresa -no por línea-) y el año 1997 (primero de la investigación y para el cual se construye posteriormente el dato por empresa conforme al criterio oficial), arroja que la proporción de empresas mayores y menores a la media se mantiene sin mayores cambios, así como la participación respectiva sobre el parque total. Sólo el tamaño de las empresas mayores a la media registra un crecimiento mayor en 1997, en tanto el de las empresas menores a la media permanece casi constante (Tabla 6.2).

Tabla 6.2. Empresas autotransporte jurisdicción nacional. Clasificación por tamaño.

| 1981 | NO. EMP. | % | PARQUE | % | MEDIA | AM |
|----------|----------|-----|--------|-----|-------|-----|
| >= MEDIA | 45 | 33 | 5128 | 53 | 114 | 3.5 |
| < MEDIA | 92 | 67 | 4553 | 47 | 50 | 4.4 |
| TOTAL | 137 | 100 | 9681 | 100 | 71 | 4 |

| 1997 | NO. EMP. | % | PARQUE | % | MEDIA | AM |
|----------|----------|-----|--------|-----|-------|------|
| >= MEDIA | 36 | 32 | 5231 | 58 | 145 | 4.85 |
| < MEDIA | 76 | 68 | 3858 | 42 | 53 | 4.9 |
| TOTAL | 112 | 100 | 9089 | 100 | 84 | 4.88 |

Fuente: Argentina – PEN – Plan Nacional de Transporte, 1982-83 (año 1981); Argentina - CNRT, 2003. Elaboración propia.

Nota: Parque según unidades de servicios comunes.

La observación de los indicadores de servicio de 1981 y de 1997 revela que la mayor alteración de la oferta corresponde a las empresas operadoras, más que a las características operativas. La oferta en cantidad de líneas, de unidades y de kilómetros recorridos, se mantiene sin mayores cambios entre los '80 y los '90. La concentración de las empresas acompaña una caída de la demanda.

Ambas disminuyen un 18% entre los años considerados. Pero los datos revelan un aspecto conflictivo. En tanto la demanda en pasajeros - kilómetros se sostiene mediante un incremento de los kilómetros recorridos por vehículo, la oferta en asientos - kilómetros se incrementa un 43% por un aumento en el tamaño del parque. El coeficiente de ocupación, principal indicador de la rentabilidad de la actividad, disminuye así un 33%, a expensas de un aumento de la oferta (Tabla 6.3).

Tabla 6.3. Indicadores del autotransporte metropolitano de pasajeros de jurisdicción nacional. Años 1981 – 1997.

| INDICADOR | UNIDAD | 1981 | 1997 | Δ 81/97 |
|-----------------------------------|-----------------|-------|-------|---------|
| Cantidad de empresas | Unidades | 137 | 112 | -18% |
| Promedio de líneas por empresa | Unidades | 1.08 | 1.26 | +17% |
| Promedio de vehículos por empresa | Unidades | 71 | 84 | +18% |
| Cantidad de líneas | Unidades | 148 | 141 | -5% |
| Unidades en servicio | Unidades | 9681 | 9362 | -3% |
| Kilómetros Recorridos | Millones | 746 | 769 | +3% |
| Kilómetros por vehículo | Kilómetros | 77058 | 82140 | +7% |
| Antigüedad media | Años | 4 | 4.88 | +22% |
| Asientos – kilómetros ofrecidos | Millones | 15666 | 22338 | +43% |
| Pasajeros transportados | Millones | 1946 | 1589 | -18% |
| Pasajeros – kilómetro | Millones | 11676 | 11234 | -4% |
| Coeficiente de ocupación | %demanda/oferta | 0.75 | 0.5 | -33% |

Fuente: Argentina – PEN – Plan Nacional de Transporte, 1982-83 (año 1981); Argentina - CNRT, 2003 (año 1997). Elaboración propia.

Pasajeros – kilómetro = Pasajeros * distancia media.

Asientos kilómetro = kilómetros * asientos promedio medio.

Coeficiente de ocupación = pasajeros – kilómetro / asientos – kilómetro.

Este conflicto anuncia un horizonte de cambios para la estructura empresarial. Hacia 1997 la observación empírica ya lo evidencia, insinuando el paso hacia una composición diferente y más compleja que la tradicional. Sin embargo, esto no surge en las estadísticas oficiales. Siendo que el criterio metodológico empleado por la Autoridad de Aplicación (Secretaría de Transporte) y por el órgano de control (CNRT) para definir y caracterizar la estructura empresarial permanece conforme al patrón tradicional, se hace necesario elaborar y aplicar otro capaz de captar tipologías de empresas distintas de la tradicional.

Por esta razón, el trabajo elabora y aplica una metodología diferente a la vigente. Las empresas se definen atendiendo a la propiedad del capital de cada razón social, con el fin de vincular distintas razones sociales a una misma persona física o grupo empresario. Las fuentes utilizadas son la Inspección General de Justicia de la Nación y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

Esta nueva metodología permite:

- identificar y caracterizar empresas con estructura de tipo conglomeral o de grupo empresario,

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

- detectar y corregir distorsiones en la ponderación de los indicadores de oferta, de demanda y económicos de la actividad,
- identificar procesos de expansión empresaria multimodal,
- examinar relaciones de competencia o complementación multimodal.

De este modo, se supera el criterio que hasta hoy es hegemónico en los análisis del autotransporte, utilizado tanto por funcionarios como por técnicos, académicos y especialistas, resultante de asociar la empresa a una razón social, y cada razón social a una línea.

El diagnóstico del proceso de concentración del autotransporte metropolitano de Buenos Aires se realiza conforme a esta metodología. La unidad metodológica es la empresa, no la línea, y ésta se define según el criterio mencionado. El recorte del objeto se realiza con base en dos entradas: una de índole económica, y otra de índole jurisdiccional.

La entrada de índole económica, resulta de examinar la participación de las empresas autotransportistas en la concesión de los ferrocarriles metropolitanos, mediante la consulta de los estatutos societarios. Dado que sólo algunas de las empresas autotransportistas componen los consorcios como accionistas individuales, y el resto integra sociedades anónimas (Trainmet SA y Cometrans SA), se procede a su descomposición a fin de completar la identificación de los agentes que intervienen en el proceso de concesión. Se considera el período comprendido entre 1991 (año de inicio del proceso licitatorio y de constitución de las sociedades respectivas), y 1997 (año de inicio del proceso de renegociación de los contratos de concesión, aún no finalizado).

Con base en la búsqueda desagregada se construye una base de datos con información cuantitativa y cualitativa de las empresas autotransportistas que incluye la razón social de cada empresa y su presidente, la sociedad consorcista que integra, las líneas de autotransporte que posee y sus respectivos ramales, indicando grupo tarifario, categoría de servicio (diferencial, rápido, semi-rápido), cantidad y antigüedad del parque móvil, recorridos, corredores, y cámaras empresarias de pertenencia.

Esto permite conocer las líneas de autotransporte que integran la operación de los servicios ferroviarios, y también a qué empresa o persona física pertenecen, esto es, vincular distintas razones sociales a una misma persona o grupo empresario. El recorte del objeto en este caso, pues, es independiente de la jurisdicción de las líneas, esto es, se consideran las líneas de autotransporte operadas por empresas multimodales, tanto de jurisdicción nacional, como provincial o comunal.

La clasificación de las empresas refiere al desempeño conjunto de servicios por automotor y ferrocarril, o sólo por automotor, esto es, a la condición multi o mono modal de la prestación. Por ello se las denomina empresas multimodales o ferroempresas, y empresas monomodales o no ferroempresas, respectivamente. Al trabajar los datos por recorrido o línea (no por empresa), se distingue la misma situación mediante la nominación de ferrolíneas y no ferrolíneas, respectivamente.

La entrada de índole jurisdiccional resulta de examinar la concentración empresaria del autotransporte metropolitano. En este caso se consideran todas las empresas de una única jurisdicción, la nacional, conforme a los argumentos presentados en las Consideraciones Preliminares. El recorte del objeto es, pues, jurisdiccional.

Se construyen así dos bases de datos, que comparten una misma unidad metodológica y un mismo criterio de definición. Una, con información cuantitativa y cualitativa por empresa autotransportista participante en las concesiones de los ferrocarriles metropolitanos, y otra, con información cualitativa y cuantitativa por línea y por empresa para aquellas de la jurisdicción nacional (línea, recorrido, grupo geográfico, grupo tarifario, categoría de servicio - común, diferencial -, razón social, grupo empresario y cámara empresaria de pertenencia, operación mono o multimodal, tipo de empresa - monolínea, multilínea, conglomeral -, clase - absorbida, expansiva, independiente -, cantidad, tipo y antigüedad del parque, kilómetros recorridos, pasajeros transportados, recaudación, y los indicadores operativos y económicos del servicio calculados con base en esta información), para los años 1997, 1998, 1999, y 2000, años en los que se concentran las caducidades, fusiones, transferencias y concursos de permisos asociados a la regularización dispuesta por el Decreto 656/94.

Con base en los datos estadísticos por línea y en la metodología de definición de empresa elaborada, el trabajo construye la información agregada por empresa, dando cumplimiento al objetivo de producción de información tipo dato. La identificación, clasificación y ponderación de la estructura empresaria del autotransporte metropolitano resulta de la asociación de las dos bases de datos construidas (por empresa autotransportista con datos por línea para la jurisdicción nacional, y por empresa multimodal para todas las jurisdicciones, nacional provincial y comunal).

Los resultados finales obtenidos indican la coexistencia de cuatro tipos de empresas diferentes, que son clasificadas conforme a la asociación entre razón social, capital accionario y línea o recorrido, del siguiente modo:

- 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) (Gutiérrez, 1999).

Las empresas denominadas monolínea, pues, son aquellas que conservan la estructura tradicional. Las restantes son empresas de estructura moderna (Tabla 6.5).

Como se mencionó, también se clasifica a las empresas autotransportistas de la región metropolitana conforme a su expansión hacia la operación de modos ferroviarios, en:

- empresas multimodales: empresas autotransportistas con participación en los consorcios ferroviarios metropolitanos,
- empresas monomodales: empresas autotransportistas puras.

Los datos dispensados por la Inspección General de Justicia y por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte bajo secreto estadístico, se divulgan previo procesamiento. Debido al requisito de confidencialidad y a la magnitud de los datos procesados, en el ANEXO ESTADISTICO se adjuntan tablas que consolidan información de los campos principales de las bases de datos construidas (Tablas 1 y 2).

Por último, es oportuno colocar que el trabajo toma como objeto de estudio un proceso de desarrollo sincrónico a la investigación. La propia dinámica de la reconversión empresarial del autotransporte metropolitano impone una tarea permanente de actualización de la información y de revisión de sus resultados. Apareja a su vez un ajuste de los criterios empleados para su clasificación. Por esta razón, la información analizada por el capítulo no mantiene un único momento temporal de procesamiento. **Esta circunstancia, que constituye una dificultad para la labor de investigación, hace también al valor de su aporte, pues identifica una problemática nueva para el sector, y anticipa elementos para la formulación de políticas públicas, vigentes al momento de su finalización.**

3. La concentración empresarial

3.1 Diagnóstico de la estructura empresarial.

Los cambios en el volumen, tipo y/o dirección de los desplazamientos, indefectiblemente repercuten sobre la oferta de transporte. Como se vio en el capítulo 5, a partir de 1992 el autotransporte público enfrenta una crítica retracción de su mercado y una reversión de las tendencias de la distribución modal de viajes por transporte público: en sólo dos años, entre 1992 y 1994, la demanda de las empresas metropolitanas de jurisdicción nacional cae un 13%. La recuperación de pasajeros registrada por los ferrocarriles suburbanos y subterráneos, el crecimiento del uso del auto particular y de los servicios alternativos, la disminución de la movilidad global, inciden sobre la demanda del autotransporte durante los '90. Esta situación plantea una revisión de la estructura y estrategia empresarial. Los datos así lo muestran.

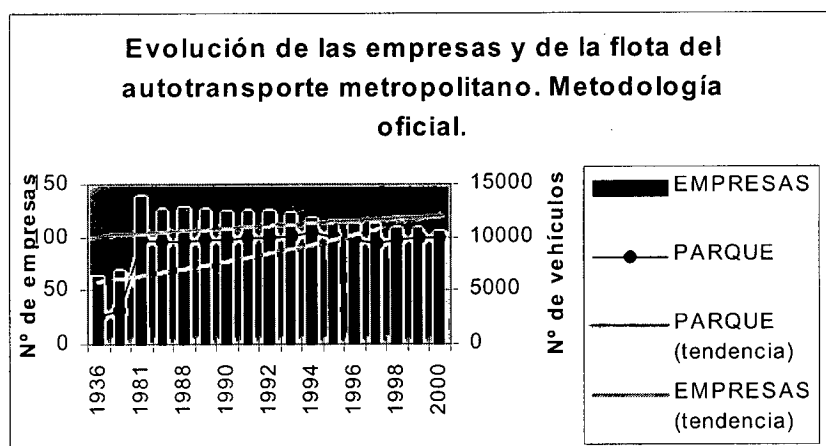
Según datos de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), entre 1990 y 2000 se registra una reducción del número de empresas del 15%, y un aumento de su tamaño medio en cantidad de líneas operadas del 14%, y en parque del 19% (Tabla 6.4).

Tabla 6.4. Evolución de la estructura empresarial del autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional. Años 1990 - 2000.

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Cantidad de empresas | 123 | 123 | 123 | 122 | 117 | 115 | 112 | 112 | 108 | 108 | 105 |
| Media de líneas por empresa | 1.17 | 1.16 | 1.16 | 1.18 | 1.23 | 1.26 | 1.29 | 1.26 | 1.30 | 1.30 | 1.32 |
| Media de vehículos por empresa | 79.7 | 80.3 | 80.3 | 83 | 89.2 | 86.8 | 86.7 | 83.6 | 90.2 | 91.3 | 94.5 |

Fuente: Argentina-CNRT, 2003. Elaboración propia.

Gráfico 6.1.



Fuente: Elaboración propia, según Tabla 6.1

Estos datos subestiman la dimensión de las transformaciones acaecidas. Las mediciones se basan en la identificación de empresa con razón social, por lo tanto, sólo registran a aquellas de estructura tradicional (empresa operadora de una o varias líneas), pero no captan las tipologías surgidas en los últimos años de la década (empresas con diferente razón social controladas por un mismo capital -empresas conglomeradas-, o grupo de capitales -unión de empresas-) asociadas a la regularización de permisos dispuesta por la reforma reglamentaria de 1994.

La Tabla 6.5 presenta los resultados obtenidos al adecuar el criterio de identificación de las empresas a la aprehensión de un espectro de operadores diferente. Conforme a esta metodología, la reducción del número de empresas y el aumento de su tamaño, tanto en parque como en cantidad de rutas operadas, resulta de mayores proporciones.

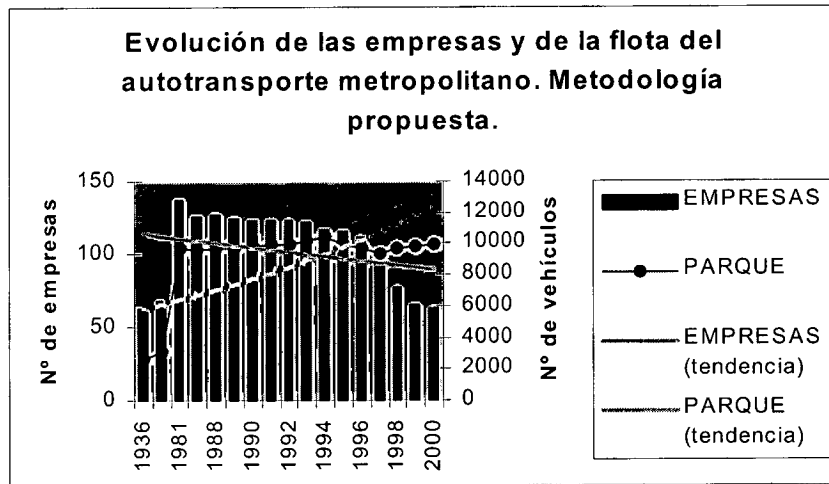
Se comprueba que la metodología de identificación de las empresas autotransportistas, utilizada por la Autoridad de Aplicación (aplicada al control de costos y a la determinación de la tarifa), encubre fuertes distorsiones.

Tabla 6.5. Estructura empresarial del autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional. Años 1997 - 2000.

| AÑO | NUMERO DE EMPRESAS | | NUMERO DE LINEAS | PARQUE TOTAL | PARQUE POR EMPRESA | |
|------|--------------------|-----------------------|------------------|--------------|--------------------|-----------------------|
| | Razón social | Propiedad del capital | | | Razón social | Propiedad del capital |
| 1997 | 112 | 91 | 141 | 9362 | 84 | 103 |
| 1998 | 108 | 77 | 140 | 9747 | 90 | 127 |
| 1999 | 108 | 66 | 140 | 9859 | 91 | 149 |
| 2000 | 105 | 63 | 139 | 9926 | 94 | 158 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos 9700, según Argentina - CNRT, 2003.

Gráfico 6.2.



Fuente: Elaboración propia, según Tabla 6.1

Conforme a la metodología oficial, entre 1990 y 2000 se registra un descenso del 15% en el número de operadores. Este valor alcanza el 49% al rectificar el criterio. Del mismo modo, el tamaño medio de las empresas en cantidad de líneas operadas aumenta un 13% según la primera metodología, y un 88% según la segunda; y el tamaño medio en parque aumenta un 19% según la primera, y un 98% según la segunda.

La alusión a la serie histórica de datos (Tabla 6.1 y Gráficos 6.1 y 6.2) muestra que **el autotransporte metropolitano presenta en el 2000 la misma cantidad de empresas que en sus orígenes**, pero éstas operan en promedio más del doble de líneas cada (un 120% más, en total el sistema tiene un 124% más de líneas), y poseen en promedio un parque superior en un 285%. Con un parque y una red de recorridos similares, las empresas que operan hoy en la región metropolitana son un 54% menos y un 122% más grandes que en 1981 (Tablas 6.1 y 6.5).

Asimismo, **esa misma cantidad de empresas en 1942 atiende un mercado de 4,6 millones con 3000 unidades y 30000 asientos, y en 2000 atiende un mercado de 13 millones con casi 10000 unidades y 300000 asientos.**

La comparación de la dispersión interna de la estructura empresarial entre 1981 y 1997 arroja ahora resultados diferentes (Tabla 6.6). La proporción de empresas mayor y menor a la media registra una variación. Si bien el número de empresas en ambos grupos disminuye, crece la participación de las empresas chicas sobre el total. Sin embargo, las empresas más grandes concentran una proporción mayor del parque en 1997, mientras que en 1981 se distribuía de forma más o menos pareja entre ambos grupos. El tamaño medio de las empresas según el parque creció un 30% en el lapso considerado, pero las mayores a la media lo hicieron en un 58%, en tanto las menores sólo en un 8%.

Tabla 6.6. Empresas autotransporte jurisdicción nacional. Clasificación por tamaño.

| 1981 | NO. EMP. | % | PARQUE | % | MEDIA | AM |
|----------|----------|-----|--------|-----|-------|-----|
| >= MEDIA | 45 | 33 | 5128 | 53 | 114 | 3.5 |
| < MEDIA | 92 | 67 | 4553 | 47 | 50 | 4.4 |
| TOTAL | 137 | 100 | 9681 | 100 | 71 | 4 |

| 1997 | NO. EMP. | % | PARQUE | % | MEDIA | AM |
|----------|----------|-----|--------|-----|-------|------|
| >= MEDIA | 33 | 36 | 5934 | 65 | 180 | 5,02 |
| < MEDIA | 58 | 64 | 3155 | 35 | 54 | 4,88 |
| TOTAL | 91 | 100 | 9089 | 100 | 101 | 4,93 |

Fuente: Programa del Sector Transporte-PE, 1979, 1982-83; Base autotransporte y Base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000, 2003; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

En resumidos términos, entre 1990 y 2000 el número de empresas autotransportistas de jurisdicción nacional se reduce a la mitad, en tanto se duplica su tamaño en cantidad de líneas y de parque.

Tabla 6.7. Estructura empresarial del autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional según la metodología oficial y la propuesta. Año 2000.

| INDICADOR | UNIDAD | METODOLOGIA OFICIAL (1) | METODOLOGIA PROPUESTA (2) | Δ 1/2 |
|-----------------------------------|----------|-------------------------|---------------------------|--------------|
| Cantidad de empresas | Unidades | 105 | 63 | -40% |
| Promedio de líneas por empresa | Unidades | 1.32 | 2.22 | +68% |
| Promedio de vehículos por empresa | Unidades | 94 | 157 | +67% |
| Cantidad de líneas | Unidades | 139 | 139 | --- |
| Unidades en servicio | Unidades | 9915 | 9915 | --- |

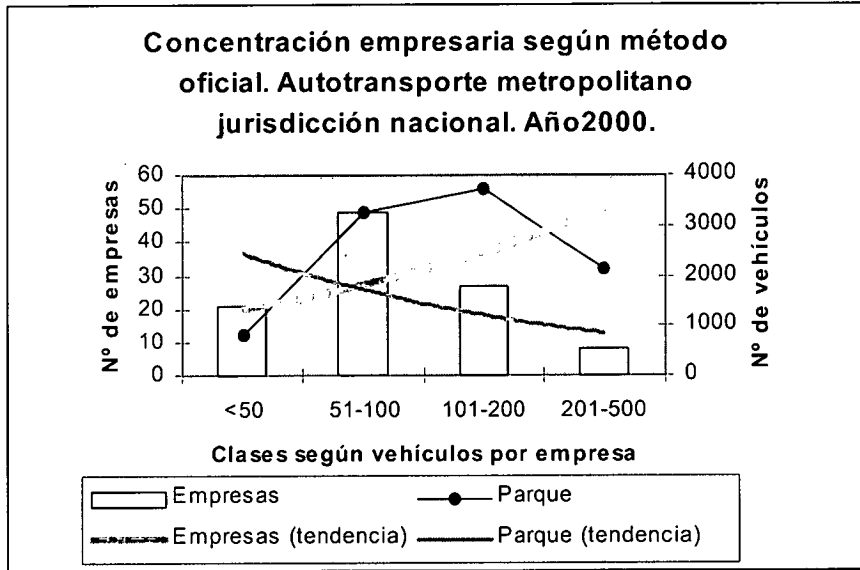
Fuente: Elaboración propia. Base de datos autoransporte, según Argentina - CNRT, 2003.

La comparación del diagnóstico de la estructura empresarial a 2000 ofrecido por sendas metodologías enseña resultados contundentes (Tabla 6.7). Respondiendo a la propiedad del capital de los operadores, las **empresas de autotransporte público metropolitano resultan un 40% menos y un 68% más grandes**, tanto en cantidad de líneas como de parque.

Los Gráficos 6.3 y 6.4 ilustran distorsiones encubiertas por la **metodología oficial**. Según ésta, la curva de la estructura empresarial se inclina hacia las **empresas chicas y medianas**. Las **empresas de entre 50 y 100 vehículos son mayoritarias** y el grueso de la flota se distribuye entre empresas de 50 a 200 vehículos. Según la **metodología propuesta**, en cambio, la curva de la estructura empresarial se inclina hacia las **empresas medianas y grandes**. Ahora son mayoritarias las **empresas de entre 100 y 200 vehículos**, y el grueso de la flota se distribuye entre empresas de más de 100 vehículos. Estas distorsiones tienen directa **incidencia sobre el cálculo de los costos y la tarifa del servicio**, y resultan **centrales para relacionar el**

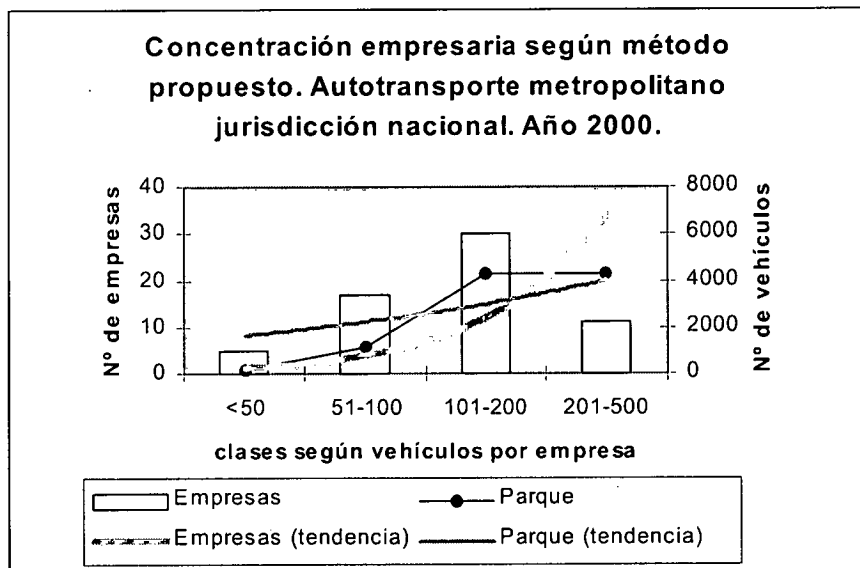
proceso de concentración empresaria con la estrategia reglamentaria aplicada, conforme se retoma en el capítulo 7.

Gráfico 6.3.



Fuente: Tabla 6.7. Elaboración propia..

Gráfico 6.4.



Fuente: Tabla 6.7. Elaboración propia..

La concentración empresaria registrada por el autotransporte metropolitano durante los años '90 constituye un proceso inédito, tanto por su intensidad como también por sus características.

3.2 Caracterización de la estructura empresaria. Tipos y tamaños de empresa.

A continuación se procede a caracterizar la estructura empresaria identificada conforme a la metodología propuesta, distinguiendo aquellas empresas que conservan la estructura tradicional del autotransporte colectivo local (capital accionario operador de una única traza o línea a la que se asocia su razón social, empresa tradicional o monolínea), de aquellas que operan más de una ruta en forma simultánea, sea bajo la misma o bajo diferentes razones sociales (empresas modernas o multilíneas).

Tabla 6.8. Estructura empresaria del autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional. Año 2000.

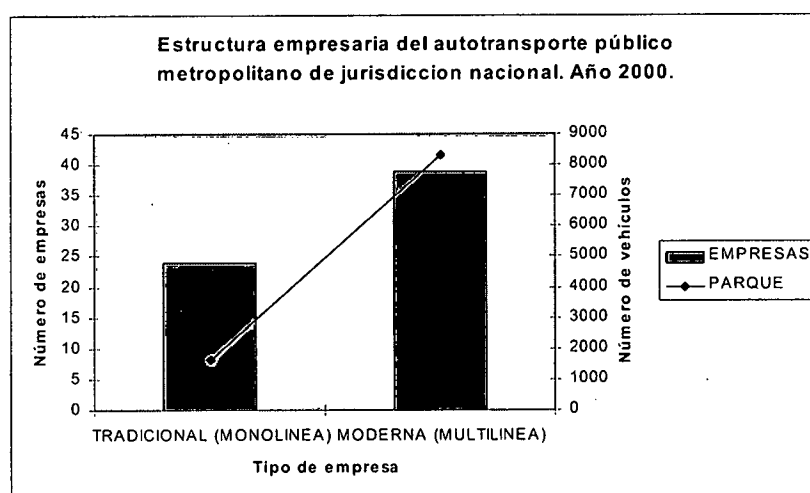
| TIPO DE EMPRESA | Nº EMPRESAS | % | Nº LINEAS | % | LINEAS/ EMPRESA | PARQUE* | % | PARQUE MEDIO |
|-----------------|-------------|-----|-----------|-----|-----------------|---------|-----|--------------|
| MODERNA | 39 | 62 | 115 | 83 | 2.99 | 8303 | 84 | 213 |
| TRADICIONAL | 24 | 38 | 24 | 17 | 1 | 1612 | 16 | 67 |
| TOTAL | 63 | 100 | 139 | 100 | 2.20 | 9915 | 100 | 157 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autortransporte, según Argentina - CNRT, 2003.

*Unidades comunes, no incluye servicios diferenciales.

Nota: Los datos de parque registran una leve diferencia respecto a la tabla 6.1., debido a calibraciones posteriores de la información realizadas por la CNRT (por ejemplo, frente a demoras en la presentación de datos por parte de las empresas). La tabla 6.5 reconstruye el dato por empresa con base en la última actualización correspondiente al año 2000.

Gráfico 6.5.



Fuente: Tabla 6.8. Elaboración propia.

Tabla 6.9. Estructura empresarial del autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional. Año 2000.

| TIPO DE EMPRESA | Nº EMPRESAS | % | Nº LINEAS | % | PARQUE* | % | PASAJEROS | % | RECAUDACION | % |
|-----------------|-------------|-----|-----------|-----|---------|-----|-----------|-----|-------------|-----|
| MODERNA | 39 | 62 | 115 | 83 | 8303 | 84 | 1070.2 | 81 | 875.4 | 82 |
| TRADICIONAL | 24 | 38 | 24 | 17 | 1612 | 16 | 257.7 | 19 | 192.9 | 18 |
| TOTAL | 63 | 100 | 139 | 100 | 9915 | 100 | 1327.9 | 100 | 1068.3 | 100 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte, según Argentina - CNRT, 2003.

*Unidades comunes, no incluye servicios diferenciales.

Nota: Los datos de parque registran una leve diferencia respecto a la tabla 6.1., debido a calibraciones posteriores de la información realizadas por la CNRT (por ejemplo, frente a demoras en la presentación de datos por parte de las empresas). La tabla 6.5 reconstruye el dato por empresa con base en la última actualización correspondiente al año 2000.

Tabla 6.9^a. Estructura empresarial del autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional. Año 1999.

| TIPO DE EMPRESA | NUMERO EMPRESAS | % | NUMERO LÍNEAS | % | LINEAS/ EMPRESA | PARQUE* | % | PARQUE MEDIO |
|-----------------|-----------------|-----|---------------|-----|-----------------|---------|-----|--------------|
| MODERNA | 40 | 61 | 114 | 81 | 2.85 | 8263 | 86 | 204 |
| TRADICIONAL | 26 | 39 | 26 | 19 | 1 | 1596 | 14 | 67 |
| TOTAL | 66 | 100 | 140 | 100 | 2.12 | 9859 | 100 | 149 |

Fuente: Argentina - CNRT, 2003. Elaboración propia.

*Unidades comunes, no incluye servicios diferenciales.

Tabla 6.9b. Estructura empresarial del autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional. Año 1998.

| TIPO DE EMPRESA | NUMERO DE EMPRESAS | % | NUMERO DE LÍNEAS | % | LINEAS/ EMPRESA | PARQUE* | % | PARQUE MEDIO |
|-----------------|--------------------|-----|------------------|-----|-----------------|---------|-----|--------------|
| MODERNA | 40 | 52 | 103 | 74 | 2,60 | 7908 | 82 | 166 |
| TRADICIONAL | 37 | 48 | 37 | 26 | 1,00 | 1751 | 18 | 65 |
| TOTAL | 77 | 100 | 140 | 100 | 1,82 | 9659 | 100 | 125 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autoransporte, según Argentina - CNRT, 2003.

*Unidades comunes, no incluye servicios diferenciales.

Tabla 6.9c. Estructura empresarial del autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional. Año 1997.

| TIPO DE EMPRESA | NUMERO DE EMPRESAS | % | NUMERO DE LÍNEAS | % | LINEAS/ EMPRESA | PARQUE* | % | PARQUE MEDIO |
|-----------------|--------------------|-----|------------------|-----|-----------------|---------|-----|--------------|
| MODERNA | 34 | 37 | 84 | 60 | 2.43 | 5669 | 62 | 162 |
| TRADICIONAL | 57 | 63 | 57 | 40 | 1 | 3419 | 38 | 60 |
| TOTAL | 91 | 100 | 141 | 100 | 1.55 | 9089 | 100 | 99 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autoransporte, según Argentina - CNRT, 2003.

*Unidades comunes, no incluye servicios diferenciales.

Se observa que si bien el número de las empresas tradicionales o monolínea en 2000 (operación de una única ruta asociada a la razón social) es aún importante, representan menos de la mitad de los operadores del autotransporte de la jurisdicción nacional (38%). A su vez, operan sólo el 17% de las líneas y el 16% del parque, atienden el 19% de la demanda y controlan el 18% de la recaudación (Tabla 6.9).

En 2000 el 62% de las empresas del sistema opera una red de líneas, eso es, son empresas modernas o multilíneas. El número de líneas que reúnen representa el 83% de la red. Tienen en promedio un tamaño de 213 vehículos, más de 3 veces superior al de las de estructura tradicional, de 67 coches. Controlan el 84% del parque, atienden el 81% de la demanda, y el 82% de la recaudación (Tablas 6.8 y 6.9, Gráfico 6.5).

En 2000 los dos grupos empresarios más grandes de la jurisdicción nacional operan el 22% de las líneas de la red. Esto representa el 18% del parque (casi 1800 unidades de servicio común), y el 19% 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 un tercio de las rutas del Distrito Federal (31%), cuyo índice pasajero kilómetro medio es de 2.77, el más alto de los tres grupos tarifarios de las líneas nacionales. Además, ambos integran Cometrans SA, sociedad concesionaria de tres de las siete líneas ferroviarias de superficie. Estas líneas transportan el 46% de la demanda del modo. A su vez, Cometrans SA compone el consorcio concesionario del metro de Río de Janeiro, que opera desde 1998 (Base autotransporte 9700).

3.3 Clasificación de la estructura empresarial: empresas monolíneas, multilíneas y conglomerales.

Las **empresas de estructura moderna** operan una red de líneas, sea bajo la misma o bajo diferentes razones sociales, por esto pueden ser clasificadas según su tipo en:

- **multilíneas** (posesión de varias líneas por una misma razón social),
- **conglomerales** (posesión de más de una razón social por un mismo capital), o uniones de empresas (posesión de varias líneas y razones sociales por un mismo grupo de capitales).

De la Tabla 6.10 y su gráfico 6.6 resulta que del 62% de las empresas operadoras de redes de líneas, un 43% es de tipo conglomeral o grupo empresario (operan una red de rutas con diferentes razones sociales). **El 60% de la flota y de las líneas de autotransporte público de la RMBA es operado por grupos empresarios.**

Tabla 6.10. Estructura empresarial del autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional. Clasificación por tipo. Año 2000.

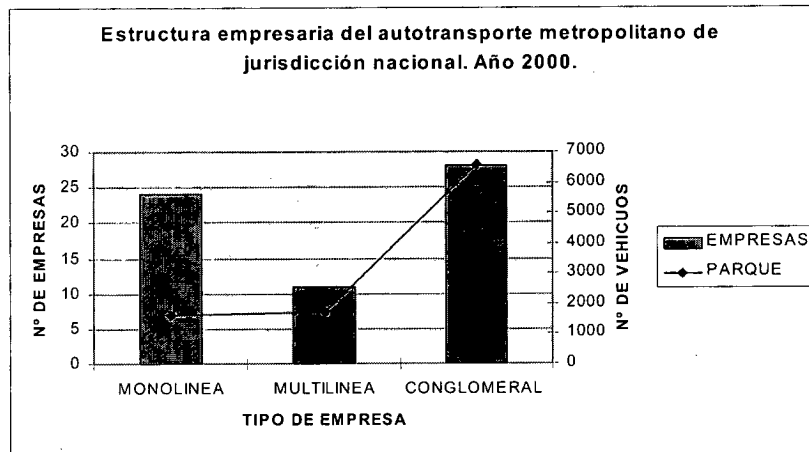
| TIPO DE EMPRESA | Nº DE EMPRESAS | % | Nº DE LÍNEAS | % | PARQUE* | % | PARQUE MEDIO |
|-------------------|----------------|-----|--------------|-----|---------|-----|--------------|
| MONOLINEA | 24 | 38 | 24 | 17 | 1612 | 16 | 67 |
| MULTILINEA | 11 | 17 | 26 | 19 | 1712 | 17 | 156 |
| UNION DE EMPRESAS | 1 | 2 | 6 | 4 | 481 | 5 | 80 |
| CONGLOMERAL | 27 | 43 | 83 | 60 | 6110 | 62 | 226 |
| TOTAL | 63 | 100 | 139 | 100 | 9915 | 100 | 157 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autoransporte, según Argentina - CNRT, 2003.

Nota:

Se anotan como conglomerales las multilíneas que integran uniones de empresas o las uniones de empresas formadas por multilíneas o empresas conglomerales.

Gráfico 6.6.



Fuente: Elaboración propia, según Tabla 6.9.

En cuanto a su tamaño en cantidad de parque, las empresas monolíneas son las más chicas del sistema. Ninguna alcanza el tamaño del parque de las empresas de los otros tipos (sólo una empresa multilínea entra en su rango de parque) (Tabla 6.11 y sus gráficos 6.7 y 6.8).

Se distingue un **umbral de tamaño** que divide las empresas de estructura tradicional de las modernas, y éste ronda los **100 vehículos** por empresa. Esto es, las empresas tradicionales tienen un parque de hasta 100 unidades, aproximadamente, y las modernas tienen un parque superior a 100 unidades (con excepción del caso mencionado arriba).

Si bien en todos los tipos de empresas hay diversidad de tamaños, las diferencias son menores entre las de tipo monolíneas y entre las de tipo multilíneas, vale decir, sendos tipos de empresas presentan un patrón o perfil interno más homogéneo.

Es posible establecer una pauta entre tamaño de la flota y tipo de empresa. Puede decirse que las **monolíneas** representan a las empresas de **tamaño chico** del sistema, de hasta 100 vehículos, y las **multilíneas** a las de **tamaño medio**, entre 100 y 250 vehículos. Las empresas **conglomerales** cubren un rango más diverso, que abarca empresas **medianas y grandes**, de entre 100 y 1100 vehículos, aproximadamente.

Del cruce de esta información con la que ilustra el Gráfico 6.3, se desprende que **la metodología oficial refleja una estructura empresarial con predominio de empresas de tipo tradicional o monolíneas, con un tamaño de hasta cien vehículos**. La metodología propuesta muestra, en cambio, que predominan las empresas de tipo moderno, con un tamaño superior a cien vehículos, y que el grueso de la flota se distribuye entre empresas que operan una red de líneas (tipo multilíneas y grupo empresario).

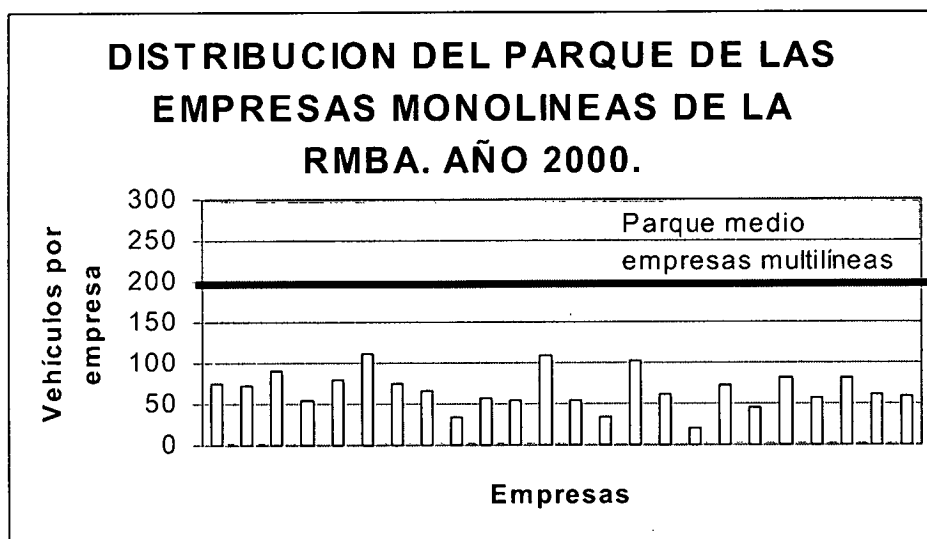
Tabla 6.11. Caracterización de la estructura empresarial del autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional según flota. Año 2000.

| 2000 | PARQUE | EMPRESAS | PARQUE MEDIO | PARQUE MAXIMO | PARQUE MINIMO | DESVIACION ESTANDAR |
|-------------|--------|----------|--------------|---------------|---------------|---------------------|
| MONOLINEA | 1612 | 24 | 67 | 111 | 21 | 22 |
| MULTILINEA | 1712 | 11 | 156 | 247 | 50 | 48 |
| CONGLOMERAL | 6591 | 28 | 226 | 1078 | 106 | 194 |
| TOTAL NAC | 9915 | 63 | 157 | 1078 | 21 | 153 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autoransporte, según Argentina - CNRT, 2003.

Nota: Se agrupa empresas conglomerales y uniones de empresas.

Gráfico 6.7.

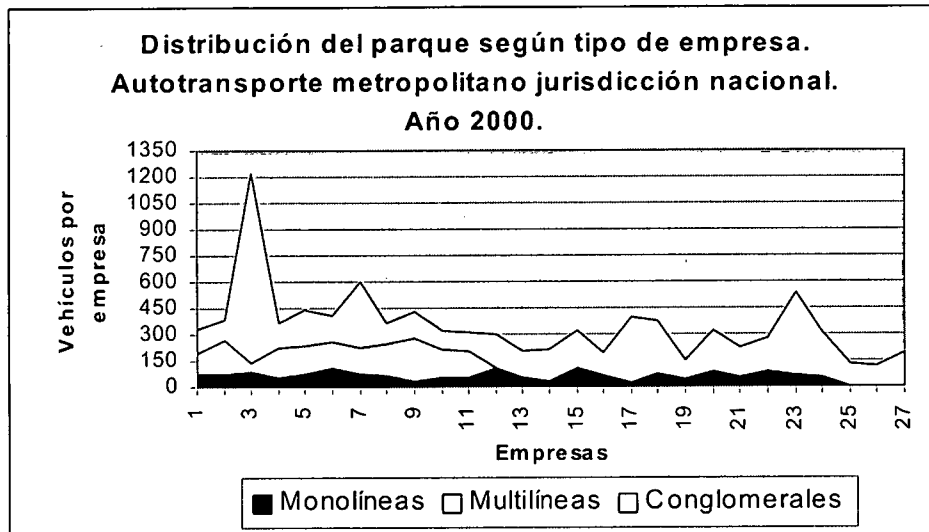


Fuente: Tabla 6.11. Elaboración propia.

La observación de la evolución de la estructura empresarial **entre 1997 y 2000** conforme a la metodología propuesta, muestra que las **empresas monolíneas**, al tiempo que reducen su número, **aumentan su tamaño** (casi un 10%) (Tablas 6.9 a,b,c). A su vez, son **más grandes que las empresas chicas de los años '80** (alrededor de 50 vehículos), y tienden a aproximarse al tamaño medio del sistema en aquel momento (71 vehículos por empresa en 1981, según Tablas 6.1 y 6.6).

Hay, pues, un desplazamiento **“hacia arriba”** del tamaño del sistema respecto al perfil característico del autotransporte metropolitano anterior a la **década del '90**. Las **empresas chicas de entonces desaparecen**, y ocupan su lugar las medianas. Las empresas grandes pasan a ocupar el rango medio, y surgen un nuevo tamaño de empresa grande, notablemente superior al anterior. **Este cambio sustancial no alcanza a ser captado por la metodología oficial.**

Grafico 6.8.



Fuente: Tabla 6.11. Elaboración propia.

4. La diversificación económica. El nacimiento de la empresa multimodal.

4.1 Diagnóstico de la estructura empresaria.

El análisis de procesos de concentración en el transporte urbano estuvo tradicionalmente limitado al modo automotor, dado que las características técnicas y económicas del ferrocarril condicionaban la participación del capital privado en la actividad.

Sin embargo, el proceso de concentración empresaria registrado en el apartado precedente, es acompañado por otro de diversificación económica, cuya identificación también depende del concepto de empresa empleado.

La concesión de los ferrocarriles suburbanos de Buenos Aires ofrece, pues, la observación de un fenómeno sin antecedentes a nivel internacional, que puede denominarse de diversificación económica o "expansión multimodal", es decir, a nivel del conjunto de los modos de transporte público de una metrópolis.

Conforme se expone en el capítulo 5, la concesión de la red ferroviaria de pasajeros suburbanos entre 1994 y 1995 se otorga a cuatro consorcios: Metropolitano, Ferrovías, Metrovías y Trenes de Buenos Aires (se remite a la Tabla 5.6, donde se resumen los datos principales de la concesión).

Todos los consorcios adjudicatarios están integrados por empresas autotransportistas. Las empresas autotransportistas lideran los respectivos consorcios, en posesión de la mayor parte o partes iguales del capital accionario, asociadas a grupos económicos nacionales (empresas

constructoras partícipes en otras concesiones),⁸⁷ y a capitales extranjeros como operadores técnicos (empresas proveedoras de material rodante ferroviario).

Cometrans SA y Trainmet SA se conformaron en 1991 (el 30-12-91 y el 28-11-91, respectivamente) integradas por un grupo de empresas autotransportistas. En 1993 Trainmet amplía su capital y suscribe acciones de nuevas empresas, incorporando algunas de las que integraron los consorcios de las líneas TMR, TMB, y TMS al momento de la adjudicación, pero sin formar parte aún de la sociedad anónima. En la Tabla 2 del ANEXO ESTADISTICO, se distingue esta situación refiriendo a Trainmet SA y Metropolitano, correspondientemente. De este modo, en Diciembre de 1997 el Grupo Cometrans SA está integrado por 29 empresas, y el Grupo Trainmet por 52 (incluyendo las empresas autotransportistas accionistas individuales, no incorporadas a Trainmet SA).

Así, con el cambio de gestión de los ferrocarriles suburbanos el sistema de transporte metropolitano de Buenos Aires incorpora la particularidad de contar con empresas multimodales, puesto que la concesión (elemento clave en la definición de la competencia en mercados regulados) no condiciona el ingreso al mercado de empresas preexistentes como “nuevos competidores”.

Asimismo, se registra un cambio profundo en cuanto tipo de capital de las empresas operadoras, caracterizado por una mayor diversidad y complejidad de los agentes. Se incorpora capital extranjero (como asesores técnicos de la operación ferroviaria) y capitales extrasectoriales (de grupos económicos locales). Se consolida y expande el capital intrasectorial mediante la incorporación de empresas autotransportistas de escala interurbana y urbana no metropolitana, pero fundamentalmente mediante **la expansión del autotransporte local, que deviene en capital multimodal.**

Tabla 6.12. Composición de los consorcios ferroviarios metropolitanos. Año 1997.

| CONSORCIO | LINEA | CAPITALES DEL AUTOTRANSPORTE | PARTICIPACION ACCIONARIA (%) |
|---|--|------------------------------------|------------------------------|
| Trenes de Bs. As. | Gral. Mitre Gral. Sarmiento | COMETRANS SA | 41,65 |
| Metrovías | Gral. Urquiza Subterráneos Premetro | COMETRANS SA | 28 |
| Ferrovías SA | Belgrano Norte | TAC | 34,69 |
| Transportes Metropolitanos Belgrano Sur, San Martín y Roca | Belgrano Norte Gral. San Martín Gral. Roca | AUTOTRANSPORTISTAS* TRAINMET SA | 42,75 4,25 |

Fuente: Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CNRT, 1997d; Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95. Elaboración propia.

* Conjunto de 45 accionistas. En noviembre de 1996, 32 de ellos se incorporan a Trainmet SA, que totaliza 46 accionistas.

⁸⁷ Se pudo comprobar que de las 13 empresas constructoras que participan en los consorcios, 7 fueron contratistas del estado.

Tabla 6.13. Empresas constructoras participantes de los consorcios ferroviarios metropolitanos.

| EMPRESAS CONSTRUCTORAS | EX-CONTRATISTA DEL ESTADO | SIN CONFIRMAR |
|---|---|---|
| COMINTERSA CONEVIAl CONIPA DGT ELECT. SA EAC SA ECOFISA EMEPA ORMAS PILAR ROGGIO E HIJOS SA ROMAN SAC | CODI CONEVIAl CONIPA EMEPA ROGGIO ROMAN MARITIMA SEMINARA | COMINTERSA DGT EAC SA GRAGLIA Y PICO ORMAS PILAR |

Nota: No se consideran empresas extranjeras (inhibición legal) y autotransportistas.

Fuente: Argentina – ME, 1981. Elaboración propia.

Gráfico 6.9.

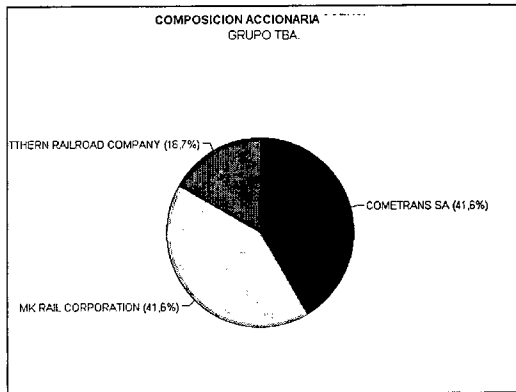


Gráfico 6.10.

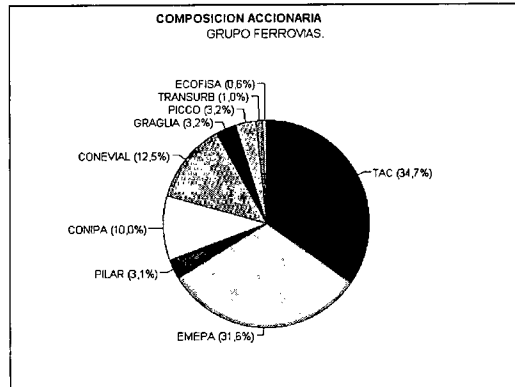


Gráfico 6.11.

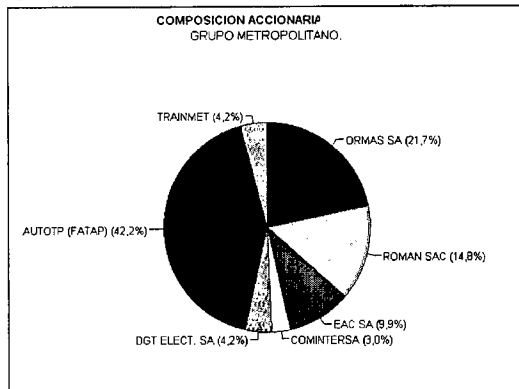
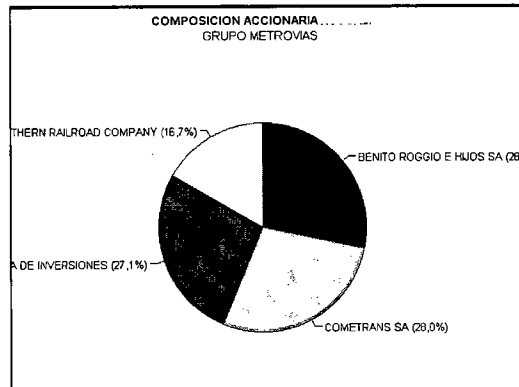


Gráfico 6.12.



Fuente: Elaboración propia, según Tabla 5.6.

Los gráficos 6.9, 6.10, 6.11 y 6.12 muestran que la mayoría de las empresas de autotransporte que participan en los consorcios ferroviarios suburbanos prestan servicios de escala urbana, dentro de la región metropolitana de Buenos Aires.

Tac SA es una empresa de autotransporte interurbano de pasajeros. La descomposición accionaria de las sociedades anónimas Cometrans y Trainmet indica que están integradas en un 86% (promedio) por empresas que operan servicios de autotransporte público locales, esto es, en el ámbito de la RMBA. El 14% restante (promedio) presta servicios de escala urbana fuera de la región metropolitana, interurbana y/o son empresas de transporte y afines⁸⁸. Se recuerda que, para facilitar la comprensión, se denominan “empresas multimodales” a las empresas autotransportistas locales concesionarias ferroviarias, y “ferrolíneas” a las líneas de autotransporte operadas por ellas (Gráficos 6.13, 6.14, 6.15).

Gráfico 6.13.

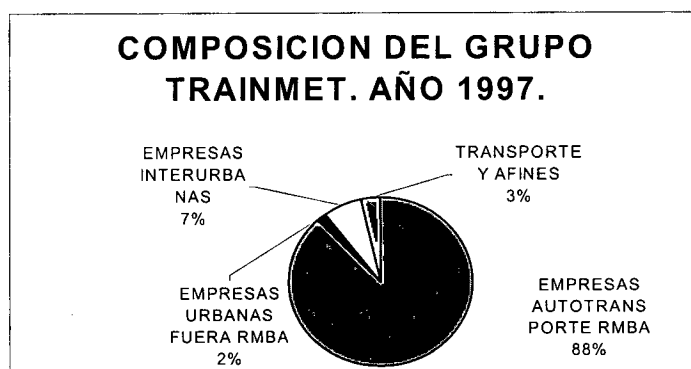
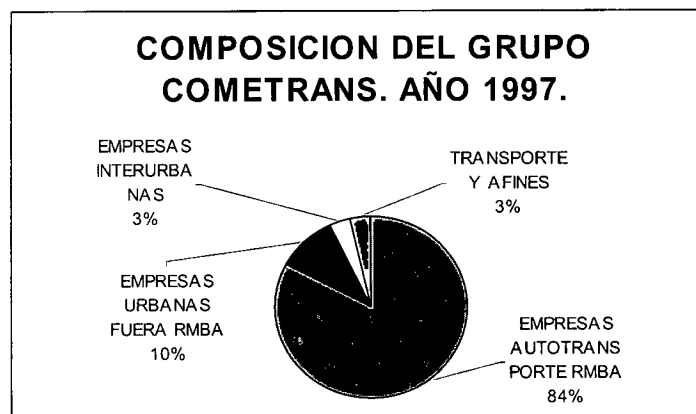


Gráfico 6.14.

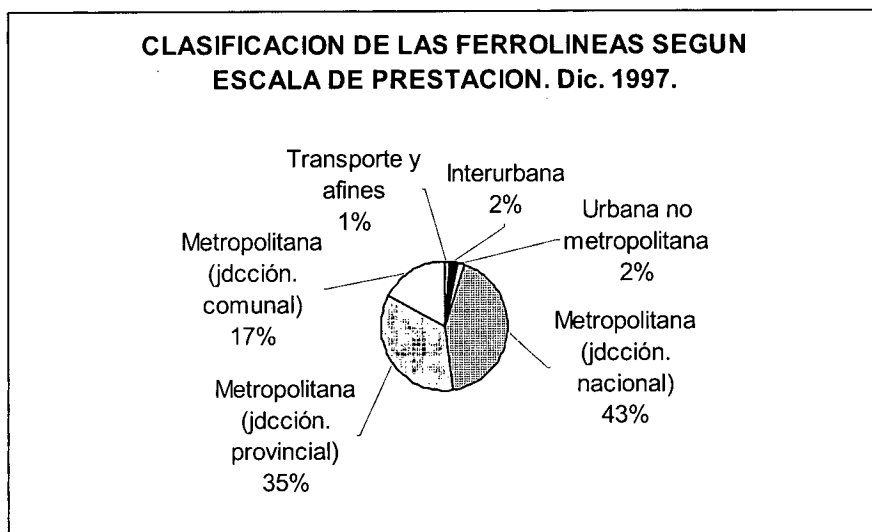


Fuente: Elaboración propia, según Argentina- IGJ, 1998^a, 1998^b.

Nota: Empresas según razón social. En Grupo Trainmet se incluyen empresas autotransportistas individuales no incorporadas a Trainmet SA.

⁸⁸ La mayoría de las empresas interurbanas y urbanas no metropolitanas y al menos una de las clasificadas como de transporte y afines, pertenecen a empresas urbanas locales. Del resto aún no pudo comprobarse su asociación con empresas o personas físicas del sector.

Gráfico 6.15.



Fuente: Elaboración propia. Tabla 2 (Anexo Estadístico).

Respecto a la escala de prestación de las ferrolíneas, las de jurisdicción nacional de la RMBA representan el 43% del total, el 35% las de jurisdicción provincial, y el 17% las comunales. Sólo un 5% corresponde a líneas interurbanas y a empresas de transporte y afines.

Las empresas multimodales de la región metropolitana de Buenos Aires **operan un porcentaje significativo del total de líneas de las distintas jurisdicciones** intervinientes en la RMBA, que en 1997 ronda el **70% en el caso de las líneas nacionales y provinciales y el 50% en el de las comunales** (Tabla 6.14). Esta participación crece en años posteriores, debido a la continuidad de las absorciones y fusiones de empresas al interior de los consorcios.

Tabla 6.14: Participación de las líneas de autotransporte operadas por empresas multimodales (ferrolíneas) sobre el total de la región por jurisdicción. Año 1997.

| JURISDICCION | FERROLINEAS | TOTAL LINEAS | FERROLINEAS/ TOTAL |
|--------------|-------------|--------------|-----------------------|
| NACIONAL | 99 | 141 | 70,2 |
| PROVINCIAL | 81 | 107 | 75,7 |
| COMUNAL | 42 | 80 | 52,5 |
| TOTAL | 222 | 328 | 67,7 |

Nota: No se consideran ramales.

Fuente: Elaboración propia. Base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998^b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997^a, 1997^d, 2000; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Gráfico 6.16.

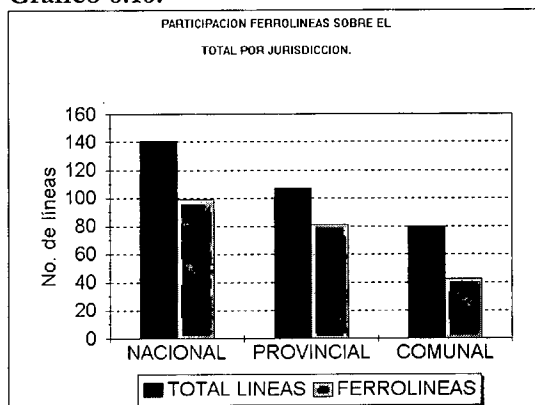
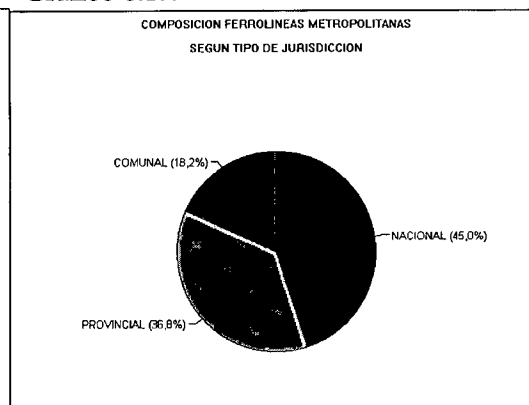


Gráfico 6.17.



Fuente: Tabla 6.14. Elaboración propia.

Nota: No se consideran ramales.

Entre las empresas multimodales también se registra la existencia de empresas con **estructura conglomerada**, semejantes al grupo empresario. Conforme a la composición de los estatutos de las sociedades multimodales hasta 1997 (Cometrans y Trainmet), el 14% de las empresas que los componen tiene estructura conglomerada. Atendiendo a esta observación, el número de empresas autotransportistas de la Región Metropolitana que integran Trainmet y Cometrans, se reduce (totalizan 48 y 21 empresas, respectivamente, ver Tabla 6.15).

En síntesis, el cambio de gestión de los ferrocarriles suburbanos permite la incorporación a la operación del sistema de transporte metropolitano de Buenos Aires de capitales extrasectoriales, extranjeros y multimodales, puesto que la concesión (elemento clave en la definición de la competencia en mercados regulados) no condiciona el ingreso al mercado de empresas preexistentes como “nuevos competidores”. La expansión multimodal de las empresas de colectivos es un hecho “por omisión”, y continúa sin reflejarse en el discurso oficial de la política de transporte público de la región.

Seguidamente se reseñan los resultados obtenidos de la clasificación de las empresas multimodales de la RMBA, según tipo y tamaño.

4.2 Caracterización de las empresas multimodales: tipos y tamaños de empresa.

La clasificación según tamaño considera el número de líneas y el parque móvil. Se recuerda que la clasificación según cantidad de parque refiere a las ferrolíneas de jurisdicción nacional exclusivamente, dado que para componer el dato por empresa es necesario disponer de estadísticas desegregadas por línea, y las únicas series confiables, completas y metodológicamente coherentes son las elaboradas por la CNRT, órgano de la jurisdicción nacional. No se pudo relevar información suficiente de parque por línea para las jurisdicciones provincial y comunal.

Tabla 6.15. Clasificación de las empresas multimodales de la región metropolitana de Buenos Aires según número de líneas operadas (de jurisdicción nacional, provincial y comunal). Año 1997.

| LINEAS/EMPRESA | NUMERO EMPRESAS | % | TOTAL LINEAS | % | MEDIA DE LINEAS / EMPRESA |
|----------------|-----------------|-----|--------------|-----|---------------------------|
| 1 | 27 | 39 | 27 | 12 | 1 |
| 2-4 | 31 | 45 | 91 | 42 | 2.9 |
| 5 ó + | 11 | 16 | 100 | 46 | 9.1 |
| TOTAL | 69 | 100 | 218 | 100 | 3.2 |

Fuente: Elaboración propia. Base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Su clasificación según cantidad de líneas operadas, indica que mayormente operan una red de líneas y de diferente jurisdicción (nacional, provincial y comunal), y que participan en los consorcios ferroviarios empresas autotransportistas de tamaño diverso, tanto pequeñas como medianas y grandes.

El número de líneas operadas oscila entre 1 y 15. Considerando las empresas autotransportistas de las tres jurisdicciones intervinientes en la región (esto es, nacionales, provinciales y comunales), en 1997 el 39% de las empresas multimodales de la región metropolitana tiene estructura tradicional (monolínea), y operan sólo el 12% del total de líneas de las empresas multimodales (o “ferrolíneas”, considerando las líneas de las tres jurisdicciones intervinientes en la región).

Junto con las empresas operadoras de hasta cuatro líneas, representan el 84% de las empresas multimodales y poseen el 54% de las “ferrolíneas”. El otro 46% pertenece a sólo 11 empresas (Tabla 6.15).

Asimismo, las empresas que poseen mayor número de líneas prestan servicios **de distinta jurisdicción** bajo la misma razón social, es decir, operan líneas nacionales, provinciales y comunales, y en algunos casos también tienen líneas **urbanas no metropolitanas**, o **interurbanas** (tal el caso de las empresas La Nueva Metropól y Plaza). Algunas también prestan servicios de media y larga distancia, y participan en actividades conexas del sector (seguros, informática, etc).

Tabla 6.16. Clasificación de las sociedades autotransportistas multimodales según número de líneas de las empresas de la RMBA (de jurisdicción nacional, provincial y comunal). Año 1997.

| | TRAINMET | COMETRANS |
|------------------------------|----------|-----------|
| TOTAL EMPRESAS | 48 | 21 |
| TOTAL LINEAS | 150 | 68 |
| MAXIMO DE LINEAS POR EMPRESA | 15 | 14 |
| MINIMO DE LINEAS POR EMPRESA | 1 | 1 |
| LINEAS/EMPRESA | 2,83 | 2,88 |

Fuente: Elaboración propia. Base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Tabla 6.17. Clasificación del **Grupo Trainmet** según número de líneas de las empresas de la RMBA (de jurisdicción nacional, provincial y comunal). Año 1997.

| LINEAS/EMPRESA | NUMERO EMPRESAS | % | TOTAL LINEAS | % | MEDIA DE LINEAS / EMPRESA |
|----------------|-----------------|-----|--------------|-----|---------------------------|
| 1 | 16 | 33 | 16 | 11 | 1 |
| 2-4 | 26 | 54 | 77 | 53 | 2.2 |
| 5 ó + | 6 | 13 | 52 | 36 | 8.6 |
| TOTAL | 48 | 100 | 145 | 100 | 3 |

Fuente: Elaboración propia. Base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Tabla 6.18. Clasificación del **Grupo Cometrans** según número de líneas operadas de las empresas de la RMBA (de jurisdicción nacional, provincial y comunal). Año 1997.

| LINEAS/EMPRESA | NUMERO EMPRESAS | % | TOTAL LINEAS | % | MEDIA DE LINEAS / EMPRESA |
|----------------|-----------------|-----|--------------|-----|---------------------------|
| 1 | 11 | 52 | 11 | 15 | 1 |
| 2-4 | 5 | 24 | 14 | 19 | 2.8 |
| 5 ó + | 5 | 24 | 48 | 66 | 9.6 |
| TOTAL | 21 | 100 | 73 | 100 | 3.5 |

Fuente: Elaboración propia. Base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

A Diciembre de 1997 (momento previo al inicio del proceso de renegociación de los contratos), las empresas de Cometrans son menos y algo más grandes que las de Trainmet. En ambos casos coexisten empresas grandes con pequeñas y medianas. En el Grupo Trainmet éstas últimas tienen el mayor peso, tanto en número de empresas como de líneas. En Cometrans, en cambio, el número de empresas pequeñas es mayoritario, pero las empresas grandes tienen el mayor peso en cuanto a cantidad de líneas operadas (casi el 50%) (Tablas 6.16, 6.17 y 6.18).

Con relación al tamaño medio del parque de las empresas de autotransporte público de jurisdicción nacional, se observa que **participan** en los **consorcios ferroviarios la mayoría de las empresas grandes** (el 76%); y **no participan la mayoría de las empresas chicas** (el 66%). Además, el 83% de las **empresas monomodales tiene un tamaño de parque menor a la media**, en cambio, el 56% de las empresas multimodales tiene un tamaño mayor a la media. Entre las **empresas chicas la antigüedad promedio** del parque es **similar** para los diferentes tipos de empresas (mono y multimodales), en cambio entre las **empresas grandes es menor** para las de tipo **multimodal**.

Tabla 6.19. Empresas autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional **mayores a la media** según tamaño del parque.

| 1997 | EMPRESAS | % | PARQUE | % | ANTIG. MEDIA |
|-----------------------|----------|-----|--------|-----|--------------|
| EMPRESAS MONOMODALES | 8 | 24 | 1317 | 22 | 5.4 |
| EMPRESAS MULTIMODALES | 25 | 76 | 4617 | 78 | 4.8 |
| TOTAL | 33 | 100 | 5934 | 100 | 5.1 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte y base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000, 2003; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Tabla 6.20. Empresas autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional **menores a la media** según tamaño del parque.

| 1997 | EMPRESAS | % | PARQUE | % | ANTIG. MEDIA |
|-----------------------|----------|-----|--------|-----|--------------|
| EMPRESAS MONOMODALES | 38 | 66 | 2157 | 68 | 4.9 |
| EMPRESAS MULTIMODALES | 20 | 34 | 998 | 32 | 4.8 |
| TOTAL | 58 | 100 | 3155 | 100 | 4.85 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte y base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000, 2003; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Tabla 6.21. Empresas multimodales metropolitanas de jurisdicción nacional según tamaño del parque.

| 1997 | EMPRESAS | % | PARQUE | |
|----------|----------|-----|--------|-----|
| >= MEDIA | 25 | 56 | 4617 | 82 |
| < MEDIA | 20 | 44 | 998 | 18 |
| TOTAL | 45 | 100 | 5615 | 100 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte y base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000, 2003; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Tabla 6.22. Empresas monomodales metropolitanas de jurisdicción nacional según tamaño del parque.

| 1997 | EMPRESAS | % | PARQUE | % |
|----------|----------|-----|--------|-----|
| >= MEDIA | 8 | 17 | 1317 | 38 |
| < MEDIA | 38 | 83 | 2127 | |
| TOTAL | 46 | 100 | 3474 | 100 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte y base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000, 2003; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

4.3 Clasificación de la estructura empresarial: empresas mono y multimodales.

De las 63 empresas de autotransporte público de jurisdicción nacional identificadas conforme a la metodología seguida por este trabajo para el año 2000, 39 prestan simultáneamente servicios ferroviarios, es decir, el **62% de las empresas de autotransporte metropolitano son multimodales**.

Las empresas multimodales operan el **76% de las líneas** de autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional y atienden el **71% de la demanda**. El otro 38% de las empresas autotransportistas no participa en los consorcios ferroviarios. Las **empresas monomodales** operan el **24% de las líneas** y atienden el **29% de la demanda** total del autotransporte (Tablas 6.23).

Tabla 6.23. Participación de las empresas autotransportistas (monomodales) y empresas autotransportistas concesionarias ferroviarias (multimodales) sobre el total de la jurisdicción nacional. Año 2000.

| | N° EMPRESAS | | N°LINEAS | | PARQUE | | PARQUE MEDIO | PASAJEROS (MILLONES) | | COEF. OCUP. |
|----------------------|-------------|------|----------|------|--------|------|--------------|----------------------|------|-------------|
| | | | | | | | | | | |
| MULTI MODALES | 39 | 62% | 106 | 76% | 7365 | 74% | 184 | 937.8 | 71% | 1.99 |
| MONO MODALES | 24 | 38% | 33 | 24% | 2550 | 26% | 92 | 390.1 | 29% | 2.20 |
| TOTAL NACIONALES | 63 | 100% | 139 | 100% | 9915 | 100% | 150 | 1327.9 | 100% | 2.04 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte y base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000, 2003; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Tabla 6.23a. Participación de las empresas autotransportistas (monomodales) y empresas autotransportistas concesionarias ferroviarias (multimodales) sobre el total de la jurisdicción nacional. Año 1999.

| | NUMERO EMPRESAS | | NUMERO LINEAS | | PARQUE | | PASAJEROS (MILLONES) | |
|------------------------|-----------------|------|---------------|------|--------|------|----------------------|------|
| | | | | | | | | |
| EMPRESAS MULTI MODALES | 43 | 65% | 105 | 75% | 7358 | 75% | 957.2 | 70% |
| EMPRESAS MONO MODALES | 23 | 35% | 35 | 25% | 2501 | 25% | 411.3 | 30% |
| TOTAL | 66 | 100% | 140 | 100% | 9859 | 100% | 1368.5 | 100% |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte y base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000, 2003; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Tabla 6.23b. Participación de las empresas autotransportistas (monomodales) y empresas autotransportistas concesionarias ferroviarias (multimodales) sobre el total de la jurisdicción nacional. Año 1997.

| | NUMERO EMPRESAS | | NUMERO LINEAS | | PARQUE | | PASAJEROS (MILLONES) | |
|------------------------|-----------------|------|---------------|------|--------|------|----------------------|------|
| | | % | | % | | % | | % |
| EMPRESAS MULTI MODALES | 45 | 49% | 89 | 63% | 5615 | 62% | 931.9 | 59% |
| EMPRESAS MONO MODALES | 46 | 51% | 52 | 37% | 3474 | 38% | 638.3 | 41% |
| TOTAL | 91 | 100% | 141 | 100% | 9089 | 100% | 1570.2 | 100% |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte y base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000, 2003; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

En cuanto al tipo de empresa, en 2000 sólo el 20% de las **empresas multimodales** tiene estructura tradicional, esto es, posee una línea. Estas representan el 8% del total de ferrolíneas de la jurisdicción y agrupan el 8% de su parque. El **80%** restante posee **estructura moderna** o multilínea, la mitad de las cuales es de tipo conglomeral o de grupo económico. Representan el 92% de las ferrolíneas y del parque de la jurisdicción. (Tablas 6.24 y 6.25).

El 67% de las empresas monomodales, en cambio, tiene estructura tradicional, es decir, son monolíneas (operadoras de una única ruta). El resto son empresas de estructura moderna.

Tabla 6.24. Clasificación de las empresas multi y monomodales de la jurisdicción nacional según tipo. Año 2000.

| TIPO DE EMPRESA | MULTIMODALES | % | MONOMODALES | % | TOTAL JURISDICCION NACIONAL |
|-----------------|--------------|-----|-------------|-----|-----------------------------|
| MULTILINEA | 10 | 26 | 1 | 4 | 11 |
| CONGLOMERAL | 21 | 54 | 7 | 29 | 24 |
| MONOLINEA | 8 | 20 | 16 | 67 | 28 |
| TOTAL | 39 | 100 | 24 | 100 | 63 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte y base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000, 2003; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Tabla 6.25. Clasificación de las empresas multi y monomodales de la jurisdicción nacional según tipo, cantidad de parque y líneas. Año 2000.

| TIPO DE EMPRESA | MULTIMODALES | | | MONOMODALES | | | TOTAL NACIONAL | | |
|-----------------|--------------|--------|--------|-------------|--------|--------|----------------|--------|--------|
| | EMP | LINEAS | PARQUE | EMP | LINEAS | PARQUE | EMP | LINEAS | PARQUE |
| MULTILINEA | 10 | 24 | 1551 | 1 | 1* | 161 | 11 | 25 | 1712 |
| CONGLOMERAL | 21 | 74 | 5225.5 | 7 | 16 | 1365.5 | 28 | 90 | 6591 |
| MONOLINEA | 8 | 8 | 589 | 16 | 16 | 1023 | 24 | 24 | 1612 |
| TOTAL | 39 | 106 | 7365.5 | 24 | 33 | 2549.5 | 63 | 139 | 9915 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte y base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000,

2003; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Nota: *La empresa opera también una línea provincial.

Tabla 6.26. Clasificación de las empresas multi y monomodales de la jurisdicción nacional según parque. Año 2000.

| 2000 | PARQUE | EMPRESAS | PARQUE MEDIO | PARQUE MAXIMO | PARQUE MINIMO | DESVIACION ESTANDAR |
|--------------|--------|----------|--------------|---------------|---------------|---------------------|
| MULTIMODALES | 7365,5 | 39 | 184 | 1078 | 21,0 | 172 |
| MONOMODALES | 2549,5 | 24 | 92 | 257 | 35,0 | 55 |
| TOTAL NAC | 9915 | 63 | 150 | 1078 | 21,0 | 146 |

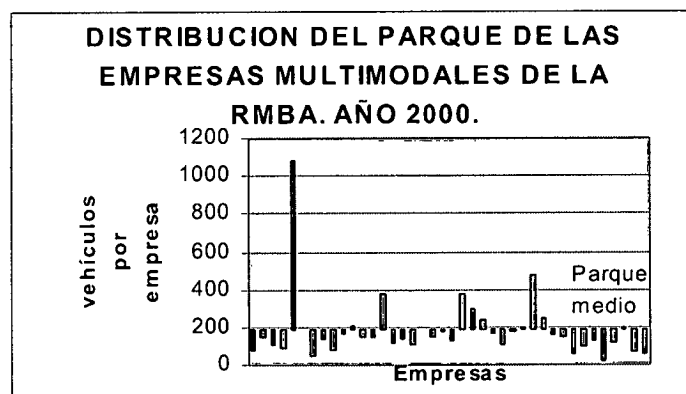
Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte y base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000, 2003; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Tabla 6.27. Clasificación de las empresas multi y monomodales de la jurisdicción nacional según parque. Año 1997.

| 1997 | PARQUE | EMPRESAS | PARQUE MEDIO | PARQUE MAXIMO | PARQUE MINIMO | DESVIACION ESTANDAR |
|--------------|--------|----------|--------------|---------------|---------------|---------------------|
| MULTIMODALES | 5615 | 45 | 125 | 723 | 16,0 | 119 |
| MONOMODALES | 3474 | 46 | 75,5 | 302 | 23,0 | 51 |
| TOTAL NAC | 9089 | 91 | 100 | 723 | 16,0 | 94 |

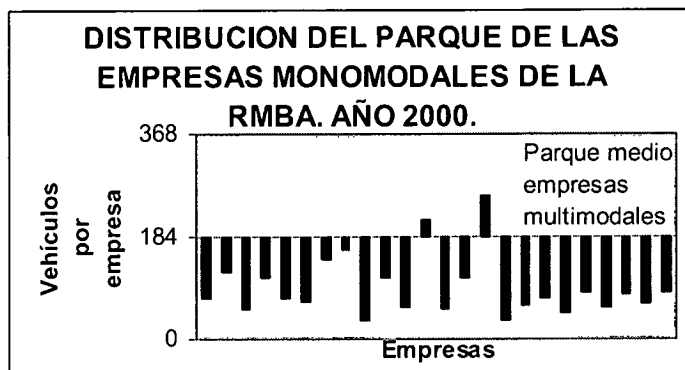
Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte y base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000, 2003; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Gráfico 6.18.



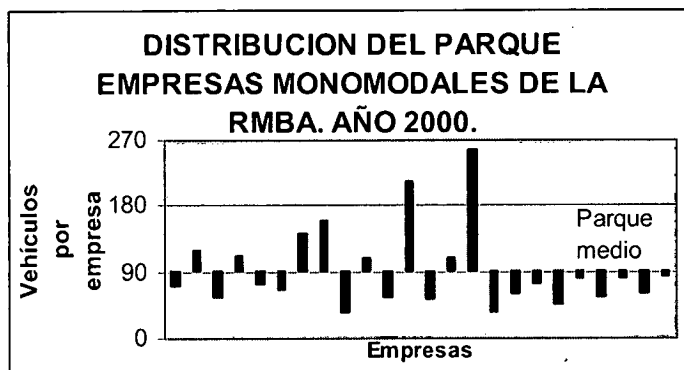
Fuente: Tabla 6.26. Elaboración propia.

Gráfico 6.19.



Fuente: Tabla 6.26. Elaboración propia.

Gráfico 6.20. Tamaño del parque de las empresas monomodales nacionales en relación al promedio de vehículos por empresa de las empresas multimodales. Año 1997.



Fuente: Tabla 6.26. Elaboración propia.

Las empresas multimodales son más grandes que las monomodales. El tamaño medio de las empresas multimodales, tanto en cantidad de líneas como de parque, **duplica** al de las empresas monomodales de la jurisdicción (2.6 y 1.3 líneas por empresa, y 184 y 92 vehículos por empresa, respectivamente).

Las empresas multimodales **reúnen el 74% del parque** de la jurisdicción nacional. Con excepción de dos casos, las empresas monomodales se encuentran por debajo del parque medio de las multimodales (Tabla 6.23 y 6.26, Gráfico 6.20).

Dentro de las empresas multimodales hay diversidad de tamaños. Empresas chicas coexisten con empresas medianas y grandes. También las hay entre las empresas monomodales (autotransportistas "puras") pero las diferencias son menores. Las empresas monomodales presentan un perfil más uniforme, y si bien su tamaño promedio es menor al de las multimodales, éste supera a la media del sistema hacia los años '80. Por entonces, el tamaño de las empresas oscilaba entorno a los 75 vehículos por empresa, en tanto en 2000 las empresas monomodales promedian los 92 vehículos por empresa (Tabla 6.26 y 6.1).

5. La integración económica.

La concentración empresaria es acompañada asimismo por procesos de integración económica. Mencionamos algunos ejemplos.

Respecto a los servicios ferroviarios se observa la integración de las actividades de mantenimiento y reparación de material rodante. Por ejemplo, la planta de reparación de material ferroviario Talleres Gral. San Martín, anteriormente de Fabricaciones Militares, pasa a ser explotada por la firma Morrison Knudsen Rail Systems of Argentina SA, cuyo presidente es el mismo de Cometrans SA y de Talleres Sudamericanos SA, otra empresa absorbida por Cometrans SA para la reparación de material ferroviario.

Respecto a los servicios de autotransporte la integración de las actividades de reparación y mantenimiento de las unidades se practica desde hace tiempo. Más reciente es el proceso de diversificación económica hacia actividades conexas, como seguros, correo, informática para transporte, o la concesión de infraestructura (como la de la Estación Terminal de Omnibus de Retiro, ETOR)⁸⁹. A estas actividades más o menos vinculadas al sector, se le suman incursiones en otros rubros, como salud y la administración de fondos previsionales⁹⁰.

6. Las estrategias empresarias: valorización del capital y valorización del espacio.

6.1 Estrategia comercial de la concentración.

El análisis de los indicadores económicos no indica una correlación entre el tipo de empresa y la *performance* de las líneas que operan.

Las empresas conglomeradas no son las que más recaudan por kilómetro, ni por vehículo, ni las que más pasajeros por kilómetro transportan en 2000. Contrariamente, la **mejor performance** de los indicadores económicos corresponde a las **empresas monolíneas**. Esto indica que **subsisten con estructura tradicional aquellas empresas que operan líneas con buena rentabilidad**.

⁸⁹ Por ejemplo, hacia 1998 el grupo Plaza tiene LUA Seguros, el grupo DOTA participa en ARGOS Seguros, Trainmet tiene Trainmet Seguros SA, Correo Patagónico, Trainmet Servicios, Trainmet Ciccone Sistemas, la Cámara de Transporte de la Provincia de Buenos Aires tiene Seguros Rivadavia, que participa a su vez en Jacarandá AFJP, aseguradora de fondos previsionales.

⁹⁰ En 1997 la empresa ECOHABITAT es adjudicataria de la recolección de basura en la zona 4 de la ciudad de Buenos Aires, segunda en importancia en cuanto al volumen de toneladas/día, está integrada por Emepa y Transportes 9 de Julio, empresa de autotransporte urbano de la región. Este servicio representa la concesión más importante de la ciudad con una erogación anual entorno a los 200 millones de dólares.

Tabla 6.28. Indicadores económicos de las empresas de autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional. Año 2000.

| | RECAUDACION/ KILOMETRO | RECAUDACION/ VEHICULO (MILES) | PASAJEROS/ KILOMETRO |
|----------------|---------------------------|----------------------------------|-------------------------|
| MULTILINEA | 1,50 | 103198 | 1,89 |
| CONGLOMERAL | 1,44 | 105656 | 1,77 |
| UNION EMPRESAS | 1,61 | 112111 | 2,25 |
| MONOLINEAS | 1,70 | 116533 | 2,31 |
| TOTAL JN | 1,47 | 104536 | 1,83 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autoransporte, según Argentina - CNRT, 2003.

De la **asociación entre tamaño, rentabilidad y tipo de empresa**, resulta que aquellas que sobreviven con la estructura tradicional presentan un universo más homogéneo que el de las empresas modernas. Este **perfil** se define por la operación de **líneas de buena rentabilidad** y la posesión de un **tamaño de flota** menor que la dominante en la actualidad, pero **mayor que el histórico** para el sistema. **Las empresas que sostiene la estructura tradicional poseen mercados cuya escala de producción es suficiente para mantener la rentabilidad de la operación a pesar de la caída del volumen de demanda.**

Las empresas multilíneas ocupan la segunda posición en cuanto a *performance* económica, y sus indicadores de rentabilidad por kilómetro, tanto en recaudación como en pasajeros transportados, son superiores al promedio del sistema. Los indicadores estadísticos de las empresas conglomerales ocupan la última posición, reflejando la heterogeneidad de las líneas incorporadas en su crecimiento.

El aumento del volumen de producción y del tamaño del parque que implica la operación de redes de líneas, elemento que define a las tipologías de empresas restantes (multilínea, uniones y conglomerales), ofrece posiblemente una mejora a la *performance* de los recorridos individuales. Se avanza sobre este particular en el capítulo 7.

La estrategia de las empresas en expansión (multilínea, uniones y conglomerales), indica la búsqueda del aumento del volumen de producción y de parque mediante la operación de redes de líneas, como forma de compensar la pérdida global de demanda del sistema.

Tabla 6.29. Indicadores de las empresas de autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional por grupo tarifario. Año 2000.

| | LINEAS | PARQUE | PASAJEROS | RECAUDACION/ KILOMETRO | RECAUDACION/ VEHICULO | PASAJERO/ KILOMETRO |
|-------|--------|--------|---------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|
| DF | 42 | 2370 | 382.074.182 | 1,83 | 110797 | 2,65 |
| SGI | 91 | 7000 | 920.672.136 | 1,45 | 103476 | 1,83 |
| SGII | 6 | 545 | 25.187.987 | 1,03 | 115979 | 0,43 |
| TOTAL | 139 | 9915 | 1.327.934.305 | 1,54 | 106353 | 2,00 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autoransporte, según Argentina - CNRT, 2003.

Nota: Servicios comunes.

Apuntado en ese sentido, el grupo tarifario SGI reúne el 70% de los pasajeros transportados, y correspondientemente, también la mayor parte de la flota. El DF es el de mejor rentabilidad en pasajeros y recaudación por kilómetro, y el grupo SGII, que concentra los recorridos más largos, posee el mayor índice de recaudación por vehículo.

Corresponden a empresas de tipo conglomeral la mayor parte de las líneas de cada grupo tarifario. La totalidad de las líneas del grupo SGII pertenecen a empresas conglomerales en 2000, y también el 76% de las del DF, grupo tarifario más rentable del sistema (Tablas 6.29 y 6.30). Se retoma este punto en el capítulo 8, a fin de analizar la expansión de estas empresas.

La participación de empresas monolíneas en el total de líneas por grupo tarifario es pareja, promediando el 17% (DF y SGI).

Tabla 6.30. Empresas de autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional. Clasificación por tipo y grupo tarifario. Año 2000.

| | DF | | SGI | | SGII | |
|-------------|----|------|-----|------|------|------|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| CONGLOMERAL | 32 | 76% | 56 | 61% | 6 | 100% |
| MONOLINEA | 6 | 14% | 18 | 20% | --- | --- |
| MULTILINEA | 4 | 10% | 17 | 19% | --- | --- |
| TOTAL | 42 | 100% | 91 | 100% | 6 | 100% |

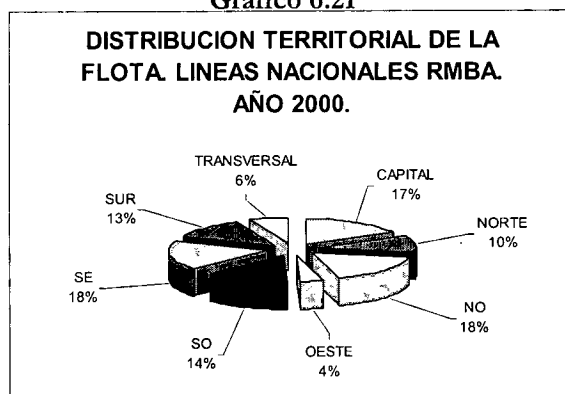
Fuente: Elaboración propia. Base de datos autor transporte, según Argentina - CNRT, 2003.

6.2 Estrategia territorial de la concentración: zonas de operación y volumen de producción.

Para analizar las estrategias de implantación territorial de las empresas de autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional, se utiliza la asignación zonal de líneas aplicada por la CNRT (Argentina - CoNTA, 1995) (Ver ANEXO ESTADISTICO).

Cabe mencionar primeramente, que la distribución territorial de la flota resulta desigual. El 45% de la flota se concentra en el corredor sur. Junto con la Ciudad de Buenos Aires, ambos superan más del 60% del total. La oferta del corredor oeste es la más pobre.

Grafico 6.21



Fuente: Elaboración propia, con base en Argentina – CoNTA, 1995; Argentina – CNRT, 2003.

La distribución de las monolíneas es más o menos uniforme entre las diferentes zonas, siguiendo la pauta de distribución territorial de la flota.

Respecto a las estrategias de implantación territorial de las empresas en expansión, éstas son diversas. En unos casos la red tiende a configurar zonas de operación, en otros, en cambio, la incorporación es aleatoria, independiente de la localización de la línea.

Las multilíneas en general incorporan recorridos de su misma zona de operación. Las empresas conglomeradas sólo lo hacen en algunas ocasiones. Se observa que capitales de una misma zona forman empresas para operar líneas de la misma o de otras zonas. También que las empresas absorben líneas de su misma zona, en sociedad con empresas de otras (ver Tabla 6.31).

Respecto a los dos grupos más grandes del sistema, se plantea la misma situación: uno apunta con mayor claridad a integrar una zona de viajes (grupo Dota) y el otro no (grupo Plaza) (ver ANEXO CARTOGRAFICO).

Tabla 6.31. Estrategias de implantación territorial del autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional. Años 2000.

| TIPO DE EMPRESA | GRUPO EMPRESARIO | CORREDOR | LINEAS | CORREDOR DE ORIGEN | INTEGRA ZONA |
|-----------------|------------------|-------------|--------|--------------------|--------------|
| CONGLOMERAL | GE 1 | SO | 2 | SO | SI |
| | GE 2 | CAPITAL | 2 | CAPITAL | SI |
| | GE 3 | CAPITAL | 9 | TRANSVERSAL | SI |
| | | NO | 3 | | |
| | | SO | 4 | | |
| | | TRANSVERSAL | 2 | | |
| | | NORTE | 1 | | |
| | GE 4 | OESTE | 1 | OESTE | NO |
| | | SO | 3 | | |
| | GE 5 | SUR | 2 | SUR | NO |
| | | NO | 1 | | |
| GE 6 | SUR | 3 | SUR | SI | |

| | | | | | |
|------------|-------------|---------|-------------|---------|----|
| | GE 7 | CAPITAL | 1 | SO | SI |
| | | SO | 4 | | |
| | GE 8 | CAPITAL | 1 | CAPITAL | SI |
| | | NO | 2 | | |
| | GE 9 | SO | 2 | SO | NO |
| | | NO | 2 | | |
| | GE 10 | CAPITAL | 1 | CAPITAL | NO |
| | | NORTE | 1 | | |
| | | SE | 1 | | |
| | GE 11 | NO | 1 | NO | NO |
| | | SO | 3 | | |
| | GE 12 | CAPITAL | 1 | SUR | NO |
| | | SE | 1 | | |
| | | SUR | 1 | | |
| | GE 13 | CAPITAL | 1 | CAPITAL | SI |
| | | NO | 1 | | |
| | | NORTE | 1 | | |
| | GE 14 | SUR | 2 | SUR | SI |
| | | SE | 1 | | |
| | GE 15 | SE | 2 | SE | SI |
| | GE 16 | CAPITAL | 1 | SO | SI |
| | | SO | 1 | | |
| | GE 17 | CAPITAL | 5 | CAPITAL | SI |
| | GE 18 | CAPITAL | 1 | NO | NO |
| NO | | 2 | | | |
| SO | | 1 | | | |
| GE 19 | CAPITAL | 4 | CAPITAL | NO | |
| | NO | 1 | | | |
| | NORTE | 2 | | | |
| | SO | 3 | | | |
| | SUR | 1 | | | |
| GE 20 | NO | 2 | TRANSVERSAL | SI | |
| | TRANSVERSAL | 1 | | | |
| GE 21 | TRANSVERSAL | 1 | TRANSVERSAL | SI | |
| | NO | 2 | | | |
| GE 22 | CAPITAL | 1 | CAPITAL | SI | |
| | NO | 2 | | | |
| GE 23 | SE | 3 | SE | SI | |
| GE 24 | NORTE | 5 | NORTE | SI | |
| | TRANSVERSAL | 1 | | | |
| MULTILÍNEA | MUL 1 | SO | 2 | SO | SI |
| | MUL 2 | SUR | 4 | SUR | SI |
| | MUL 3 | SE | 1 | SUR | SI |
| | | SUR | 1 | | |
| | MUL 4 | CAPITAL | 1 | NORTE | SI |
| | | NORTE | 1 | | |
| MUL 5 | SUR | 3 | SUR | SI | |
| MUL 6 | CAPITAL | 3 | SE | SI | |

| | | | | | |
|-----------|-------|---------|---|-------|----|
| | | SE | 1 | | |
| | MUL 7 | OESTE | 3 | OESTE | SI |
| | MUL 8 | CAPITAL | 1 | SUR | NO |
| | | NO | 1 | | |
| | | SUR | 1 | | |
| MONOLINEA | | CAPITAL | 4 | | |
| | | NO | 1 | | |
| | | NORTE | 8 | | |
| | | OESTE | 1 | | |
| | | SE | 4 | | |
| | | SO | 5 | | |
| | | SUR | 1 | | |

Fuente: Elaboración propia, con base en Argentina – CoNTA, 1995; Argentina – CNRT, 2003.

Nota: La tabla consigna sólo las empresas de la jurisdicción nacional que poseen más de una línea en el ámbito de la misma.

Se verifica una tendencia a la operación de redes de líneas que asocia el proceso de concentración empresaria a la incorporación de recorridos como elemento primordial en el incremento del volumen de producción de la actividad. Sin embargo, no se recoge una pauta consistente en cuanto a su selección por rentabilidad o por localización.

En resumen,

La expansión de las empresas modernas indica dos estrategias posibles de reconversión: una, incremento del volumen de producción mediante la incorporación de mercados y parque (con o sin selectividad en términos de rentabilidad), otra, eliminación o reducción de competencia mediante construcción de zonas de operación. Se retoman estos aspectos en el apartado próximo y en el capítulo 7, donde se profundiza en su comprobación.

6.3 Estrategia comercial de la diversificación.

Se observa en la Tabla 6.32 que las **no ferrolíneas** poseen una **mejor performance económica** que las ferrolíneas, y que el promedio de las líneas de la jurisdicción nacional, tanto en recaudación por kilómetro, por vehículo y en pasajeros por kilómetro. Esto señala que sobreviven como empresas monomodales (o autotransportistas puras) aquellas que operan recorridos de buena rentabilidad, y que la diversificación o expansión económica de las mutlimodales no presenta una correspondencia estricta con la rentabilidad de los recorridos.

Tabla 6.32. Clasificación de las empresas mono y multimodales de la RMBA, según indicadores económicos por línea. Año 2000.

| | RECAUDACION/ KILOMETRO | RECAUDACION/ VEHICULO (MILES) | PASAJEROS/ KILOMETRO |
|----------------|---------------------------|----------------------------------|-------------------------|
| FERROLINEAS | 1,53 | 101953.5 | 2,01 |
| NO FERROLINEAS | 1,60 | 112528.6 | 2,16 |
| TOTAL JN | 1,54 | 104318.1 | 2,04 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte y base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000, 2003; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Nota: Servicios comunes.

En cuanto a su clasificación según grupo tarifario, se observa en la Tabla 6.33 que el grupo tarifario Distrito Federal (DF) es el de mejor performance económica en cuanto a pasajeros y recaudación por kilómetro. El suburbano grupo II, en tanto, tiene la mayor rentabilidad por vehículo. La mayoría de las líneas del grupo tarifario DF (79%) y la totalidad del SGII son ferrolíneas en el 2000.

Nuevamente, en cuanto a la asociación de los indicadores con la diversificación multimodal de los operadores, se observa que las **no ferrolíneas** de los distintos grupos tarifarios tienen **mejor performance económica que las ferrolíneas y que la media de cada grupo tarifario**, tanto en recaudación por kilómetro y por vehículo como en pasajeros por kilómetro.

Tabla 6.33. Clasificación de las empresas mono y multimodales de la RMBA, según grupo tarifario. Año 2000.

| | | LINEAS | KILO METROS (MILLONES) | PASA JEROS (MILLONES) | RECAU DACION (MILLONES) | RECAUDACION/ KILOMETRO | RECAUDACION/ VEHICULO (MILES) | PASAJERO/ KILOMETRO |
|-------------|-------|--------|------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------------------------|------------------------|
| DF | FL | 33 | 116 | 294.9 | 204.1 | 1,82 | 111024,4 | 2,65 |
| | NO FL | 9 | 32.2 | 87.2 | 60.7 | 1,88 | 113616,5 | 2,71 |
| | TOTAL | 42 | 148.2 | 382.1 | 264.8 | 1,83 | 111579,8 | 2,66 |
| SGI | FL | 67 | 378.9 | 630.3 | 523.8 | 1,44 | 100323,9 | 1,80 |
| | NO FL | 24 | 150 | 286 | 219.4 | 1,51 | 112829,8 | 2,01 |
| | TOTAL | 91 | 528.9 | 916.3 | 743.2 | 1,46 | 103622,2 | 1,86 |
| SGII | FL | 6 | 57.6 | 25.2 | 57.1 | 1,03 | 119788,8 | 0,41 |
| | NO FL | - | - | - | - | - | - | - |
| | TOTAL | 6 | 57.6 | 25.2 | 57.1 | 1,03 | 119788,8 | 0,41 |
| TOTAL JN | | 139 | 734.6 | 1323.6 | 1065.2 | 1,55 | 106724,5 | 2,04 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte y base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000, 2003; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Nota: Servicios comunes.

Tabla 6.34. Características económicas de las líneas por tipo de empresa, según su dinámica.

| TIPO DE EMPRESA | TIPO DE LINEA | RECAUDACION/ KILOMETRO | RECAUDACION/ VEHICULO | PASAJERO/ KILOMETRO |
|----------------------|---------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|
| ABSORBIDAS | FL | 1,52 | 100836,5 | 2,03 |
| | NO FL | 1,44 | 90253,9 | 1,95 |
| | TOTAL | 1,52 | 100214,0 | 2,02 |
| EXPANSIVAS | FL | 1,57 | 108490,2 | 2,00 |
| | NO FL | 1,46 | 115092,0 | 1,89 |
| | TOTAL | 1,54 | 109999,2 | 1,98 |
| INDEPENDIENTES | FL | 1,52 | 105576,0 | 1,90 |
| | NO FL | 1,71 | 117601,2 | 2,38 |
| | TOTAL | 1,59 | 109835,0 | 2,07 |
| TOTAL GENERAL | | 1,55 | 106216,1 | 2,03 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte y base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997^a, 1997d, 2000, 2003; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Nota: La variación de los valores para el total de la jurisdicción respecto a la Tabla 6.24, se debe a que se calculan valores promedio con base en diferentes clasificaciones del mismo conjunto de líneas.

Por último, la Tabla 6.34 muestra que las empresas monomodales absorbidas presentan los peores indicadores económicos en cuanto a recaudación por kilómetro y por vehículo, y un índice de pasajeros kilómetro que no alcanza a la media de la jurisdicción nacional. En cambio, las empresas monomodales que sobreviven como independientes presentan los mejores indicadores económicos de toda la jurisdicción, tanto en recaudación por kilómetro, por vehículo, como en pasajeros por kilómetro.

Esto corrobora que sobreviven como monomodales las empresas con recorridos de buena rentabilidad, y que las absorciones no responden a un criterio de rentabilidad, esto es, los recorridos absorbidos no son aquellos más rentables.

6.4 Estrategias comerciales de las empresas multimodales a nivel intramodal: fusión, absorción y desaparición de empresas.

Desde la adjudicación de los contratos de concesión de los servicios ferroviarios y hasta el inicio del proceso de su renegociación a fines de 1997, se producen modificaciones en la composición de las sociedades autotransportistas que integran los consorcios prestatarios. Estas modificaciones consisten en la desaparición, fusión y absorción de empresas autotransportistas e involucran a líneas de las distintas jurisdicciones de la región.

En algunos casos empresas multimodales pequeñas son absorbidas por otras más grandes, conservando su antigua razón social (tales como Transporte Villa Adelina SA y Empresa Mariano Moreno absorbidas por Grupo Plaza, Transporte Río Grande CISA por Grupo DOTA, Transportes 270 SA por Grupo Microomnibus 45 SACIF, Transporte José Hernández

SA por Grupo Transporte Ideal de San Justo SA, etc.), o bien fusionadas (como Transportes Pompeya CISA con Grupo DOTA, Línea 84 SACI con Gral. Tomás Guido SACIF).

En otros, la absorción es realizada por empresas grandes monomodales, que de esta manera se suman como operadores multimodales (tal el caso de la Empresa Línea 216 SRL, que absorbe Empresa Gral. San Martín SAT, del Grupo Metropolitano). En ciertos otros, la Secretaría de Transporte caduca y llama a concurso permisos de explotación de empresas multimodales (tales los casos de Devoto SATIC y Empresa Gral. Manuel Belgrano, integrantes del Grupo Metropolitano) (Ver ANEXO ESTADISTICO, Tabla 3).

También empresas multimodales absorben empresas grandes monomodales. En 1997 sólo cuatro empresas nacionales grandes no participan en los consorcios ferroviarios (Gráficos 6.9, 6.10, 6.11 y 6.12). Estas son COPLA, CUSA, Empresa de Transportes Fournier y Expreso Lomas. En 1998 las líneas de las empresas COPLA y Fournier son absorbidas por empresas multimodales (integrantes de Cometrans y Trainmet, algunas de las cuales pasan a ser servidas por los Grupos Plaza y DOTA)⁹¹.

Además de las mencionadas transacciones comerciales, al interior de los consorcios autotransportistas concesionarios ferroviarios se producen otros cambios asociados a la **reorganización al interior de las empresas multimodales**.

Se observa que empresas multimodales grandes que prestan servicios de diferente jurisdicción **integran líneas comunales, provinciales, e incluso nacionales, como ramales de sus líneas troncales**. Tales los casos de la línea 54 de Expreso Cañuelas, la 90 de Expreso San Isidro, la 743 de La Independencia SAT, o las líneas 637, 639, 641, 642, 643 de Empresa del Oeste, entre otros (Ver Tabla 2 del ANEXO ESTADISTICO).

Esta reorganización al interior de las empresas multimodales, aún sin afectar la traza, afecta la estructura jurisdiccional del servicio y modifica su “mapa” reglamentario. De hecho, los municipios pierden atribuciones sobre las líneas que circulan por sus ejidos, cambia el grupo tarifario y los requerimientos operativos del servicio.

Se registra, asimismo, **la desaparición de líneas comunales, provinciales y nacionales de empresas multimodales** (línea 162 de Empresa Bartolomé Mitre, la 170 de Transportes Automotores San Lorenzo SA, la 200 de Expreso Cañuelas, la 505 de Expreso Merlo Norte, la 547 Expreso Villa Galicia San José, la 747 de Transporte del Oeste, la 385 de Empresa San Vicente, entre otras).

Por último, en el marco de las renovaciones de permisos dispuestas por el Decreto N°656/94 para las líneas de jurisdicción nacional, también se produce un hecho inédito en la historia del autotransporte público metropolitano: el **ingreso de capital extra sectorial**, mediante la adjudicación de permisos de explotación a **grupos económicos** nacionales. Una de las firmas del consorcio Metrovías (Benito Roggio e hijos SA), compra dos líneas del corredor oeste en 1998 (líneas 52 y 422). Se recuerda que Metrovías es concesionario de las ex líneas de

⁹¹ La Empresa de Transporte Fournier recurre a la Justicia denunciando irregularidades, pero el llamado a licitación es autorizado.

ferrocarril Sarmiento y Mitre, en sociedad con Cometrans⁹². Paralelamente, otra firma integrante de Ferrovías SAC (grupo EMEPA) compra una línea alimentadora del corredor ferroviario atendido por el consorcio (ex Belgrano Norte). Ninguna de las tres líneas aludidas pertenecía a empresas integrantes de los consorcios ferroviarios (es decir, a empresas multimodales).

En resumen, la dinámica de las empresas multimodales indica un proceso de reconversión, con tendencia a la expansión de empresas preexistentes sobre otras del mismo mercado. La dinámica concentradora de las empresas autotransportistas se reproduce al interior de los consorcios ferroviarios, y tiende a disminuir la heterogeneidad inicial de su composición.

Las empresas multimodales en expansión absorben el 34% de las líneas de la jurisdicción nacional. Es posible establecer alguna asociación entre los recorridos incorporados por las empresas multimodales (vía concurso, fusión y/o absorción) y su rentabilidad. En el caso de las líneas del grupo tarifario DF, los indicadores resultan inferiores al promedio. En el grupo SGI las líneas incorporadas tienen mejor índice de pasajeros y recaudación por kilómetro que el promedio, y en el grupo SGII tienen mejor recaudación por vehículo que el promedio. En términos de conjunto **no hay una pauta consistente** (Tabla 6.35).

La rentabilidad diferencial de los recorridos incorporados hace factible suponer una búsqueda de ampliación del mercado más allá de una captación selectiva de líneas rentables, lo que posibilita su posterior adecuación al interior de las zonas o mercados de viajes atendidos por una empresa o grupo.

Tabla 6.35. Características económicas de las líneas absorbidas por empresas multimodales.

| GRUPO TARIFARIO | Nº DE LINEAS ABSORBIDAS | RECAUDACION/ KILOMETRO | RECAUDACION/ VEHICULO | PASAJERO/ KILOMETRO |
|--|-------------------------|------------------------|-----------------------|---------------------|
| LINEAS ABSORBIDAS GRUPO DF | 19 | 1,72 | 104745,1 | 2,52 |
| TOTAL DEL GRUPO DF | 42 | 1,83 | 111579,8 | 2,66 |
| LINEAS ABSORBIDAS SGI | 22 | 1,47 | 95257,5 | 1,93 |
| TOTAL DEL GRUPO SGI | 91 | 1,46 | 103622,2 | 1,86 |
| LINEAS ABSORBIDAS SGII | 4 | 0,96 | 126185,6 | 0,36 |
| TOTAL DEL GRUPO SGII | 6 | 1,03 | 119788,8 | 0,41 |
| TOTAL GENERAL | 45 | 1,53 | 102012,5 | 2,04 |
| TOTAL GENERAL JURISDICCION NACIONAL | 139 | 1,55 | 106724,5 | 2,04 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte y base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000, 2003; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

⁹² Técnicos de TBA (concesionaria de las líneas Mitre y Sarmiento) realizan en 1996 un trabajo donde sostienen la superposición desmedida e injustificada de ciertas rutas de colectivos con la traza del ferrocarril Sarmiento. La línea señalada como prototipo de esta situación, estimando una superposición de 65,85 kilómetros, es una de las dos adquiridas por el socio de Metrovías (Orduna y De Salvo, 1996).

6.5 Estrategia territorial de la diversificación a nivel multimodal: zonas de operación y volumen de producción.

De la investigación empírica se recoge que entre las empresas multimodales conviven diferentes estrategias económico territoriales.

Conforme a la base de datos multimodal, se representa de manera cartográfica la distribución territorial de las líneas de autotransporte de las empresas multimodales. La Tabla 6.37 muestra de manera estadística su distribución según corredor (Ver ANEXO CARTOGRAFICO).

Como criterio de asignación de municipios según corredores se adopta el seguido por la CNRT, al igual que en el apartado 6.2 de este capítulo (Argentina - CoNTA, 1995) (Ver ANEXO ESTADÍSTICO).

Tabla 6.36. Caracterización general de los consorcios ferroviarios metropolitanos.

| FFCC | CONSORCIO | CORREDOR | SOCIEDAD MULTIMODAL | PRESIDENTE | CAMARA |
|----------------|--------------|----------|---------------------|------------|-------------------|
| BELGRANO NORTE | FERROVIAS SA | N/NO | TAC LIMITADA | PARODI | AAETA |
| SAN MARTIN | TMS | NO | TRAINMET | CARRAL | CTPBA/CETAP/AAETA |
| BELGRANO SUR | TMB | O/SO/S | TRAINMET | CARRAL | CTPBA/CETAP/AAETA |
| ROCA | TMR | S/SE | TRAINMET | CARRAL | CTPBA/CETAP/AAETA |
| URQUIZA | METROVIAS SA | NO | COMETRANS SA | CIRIGLIANO | CEAP |
| MITRE | TBA | N | COMETRANS SA | CIRIGLIANO | CEAP |
| SARMIENTO | TBA | O/SO | COMETRANS SA | CIRIGLIANO | CEAP |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d; 2000; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Tabla 6.37. Distribución de las ferrolíneas por sociedad multimodal según corredor. Año 1997, para todas las jurisdicciones de la región (nacional, provincial y comunal).

| CORREDOR | TRAINMET | | COMETRANS | | TOTAL | |
|-------------|----------|-----|-----------|-----|--------|-----|
| | Líneas | % | Líneas | % | Líneas | % |
| NORTE | 20 | 13 | 13 | 19 | 31 | 15 |
| OESTE | 51 | 34 | 11 | 16 | 61 | 29 |
| SUR | 63 | 42 | 31 | 46 | 92 | 43 |
| DF | 10 | 7 | 12 | 18 | 22 | 10 |
| TRANSVERSAL | 6 | 4 | 1 | 1 | 6 | 3 |
| TOTAL | 150 | 100 | 68 | 100 | 212 | 100 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Se observa que las ferrolíneas del grupo Cometrans prestan servicios en los corredores nortenoeste, oeste y sur; las del grupo Trainmet en los corredores oeste y sur, y las del grupo Metropolitano no incluidas en Trainmet, en el norte y oeste. Es mayor la participación de líneas del Distrito Federal (grupo tarifario que presenta el mayor índice de pasajeros/kilómetro) en el Grupo Cometrans que en el Grupo Trainmet. A la inversa, es mayor la participación de líneas transversales en el Grupo Trainmet que en Cometrans. Por consiguiente, **no hay una correspondencia estricta entre los corredores ferroviarios y de autotransporte servidos por las empresas multimodales** (Tabla 6.36 y 6.37).

Tanto en el Grupo Cometrans como en Trainmet las ferrolíneas son mayormente del corredor sur (42 y 46%, respectivamente). En el caso del Grupo Cometrans los corredores norte y oeste participan en forma relativamente pareja. En el Grupo Trainmet, en cambio, el corredor oeste tiene una participación más importante. Ambos corredores reúnen el 75% de las ferrolíneas del grupo.

La **mayor parte** de las ferrolíneas de **Trainmet** operan en el **corredor sur** (42%), servido por el grupo **también** mediante el **modo ferroviario**. No obstante, el 34% de las ferrolíneas de Trainmet operan en el corredor oeste, servido mediante el modo ferroviario principalmente por el consorcio Cometrans.

En el caso de **Cometrans**, el porcentaje **mayoritario** de las ferrolíneas operan en el **corredor sur** (46%), atendido por ferrocarril por el consorcio Metropolitano, aunque algunas pertenecen al partido de La Matanza, servido parcialmente por la ex línea Sarmiento, operada por TBA.

En ambos casos, pues, las empresas multimodales consorcios prestan servicios de autotransporte dentro del propio corredor ferroviario, pero también un porcentaje significativo de los mismos corresponde al corredor ferroviario del competidor, especialmente en Cometrans.

En resumen, **la participación de las empresas autotransportistas de la RMBA en los consorcios ferroviarios suburbanos no cierra una zona de operación o mercado multimodal de viajes, en términos de conjunto**. Se infiere que la estrategia empresarial que orienta el accionar de los capitales autotransportistas responde al interés por controlar el acceso de nuevos competidores al mercado de viajes metropolitano. Por ello, la participación se realiza conforme a la afiliación a las cámaras empresarias.

Este eje común es atravesado por las estrategias de los grupos dominantes (que tampoco son coincidentes) y de las empresas con capacidad de reconversión. Ellas resultan de una **trama de asociaciones y absorciones tendientes a ampliar el volumen de demanda (incorporación de recorridos sin selección según localización o rentabilidad)** y eventualmente a **conformar zonas de operación (selección del recorrido según localización, no según su rentabilidad)** (Gutiérrez, 1999, 2000b, 2001d).

De lo examinado se recoge que la rentabilidad de las líneas o recorridos no resulta un elemento decisivo en el proceso de concentración y diversificación económica de las empresas autotransportistas. De hecho, la rentabilidad de los recorridos es precisamente lo que sostiene la supervivencia de empresas pequeñas y medianas (mono o multilínea) como independientes. La expansión de las empresas dinámicas se sustenta en otros aspectos que no alcanzan a ser evidenciados por el análisis "microeconómico" del mercado, de sus características y de su distribución comercial entre los operadores. Se requiere considerar otros aspectos. A tal fin el capítulo 7 aborda la obtención de *rentas reglamentarias*.

6.6 Estrategias políticas y acuerdos interempresariales.

Se comentan a continuación algunas observaciones referidas al "quien es quien" de la actividad, a fin de vislumbrar las estrategias empresarias de los operadores autotransportistas.

La comprensión de la originaria heterogeneidad interna de las sociedades de empresas multimodales, en cuanto a tamaño y tipo de empresa, remite al ámbito de la política empresaria.

Las entrevistas realizadas tanto a funcionarios y técnicos del sector público como a empresarios señalan que la intervención de los autotransportistas en la concesión de los ferrocarriles suburbanos encuentra fundamento en el interés por evitar la entrada de nuevos competidores al mercado de pasajeros metropolitano. Dada la multiplicidad de operadores existentes, este proceso se canaliza mediante las cámaras empresarias.

La observación de la afiliación de las empresas autotransportistas que componen los consorcios ferroviarios al momento de la posesión lo corrobora. El grupo Trainmet está integrado por empresas afiliadas a la Cámara de Transporte de la Provincia de Buenos Aires (CTPBA), a la Asociación Argentina de Empresas de Transporte Automotor (AAETA), y a la Cámara de Empresas de Transporte Automotor de Pasajeros (CETAP), integrantes de la Federación Argentina de Transporte Automotor de Pasajeros (FATAP). El grupo Cometrans por empresas afiliadas a la Cámara de Empresas de Autotransporte de Pasajeros (CEAP).

La afiliación de las empresas multimodales a las cámaras empresarias revela la existencia de diferentes líneas de política interna.

Tabla 6.38. Sociedades autotransportistas concesionarias ferroviarias según afiliación a cámaras empresarias. Año 1998.

| FERROCARRIL | CONSORCIO | SOCIEDAD MULTIMODAL | CAMARA |
|------------------------------|-------------------|---------------------|-------------------------|
| BELGRANO NORTE | FERROVIAS SA | TAC LIMITADA | AAETA |
| SAN MARTIN BELGRANO SUR ROCA | TMS TMB TMR | TRAINMET SA | AAETA CTPBA CETAP |
| URQUIZA SUBTE PREMETRO | METROVIAS SA | COMETRANS SA | CEAP |
| MITRE SARMIENTO | TBA | COMETRANS SA | CEAP |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte y base multimodal, según Argentina – IGJ, 1998^a; 1998b; Argentina-CoNTA, 1995, 1996; Argentina-CNRT, 1997a, 1997d, 2000; 2003; Argentina – PEN, Decretos 430/94, 479/94, 2608/93, 1527/94, 2333/94, 594/94, 730/95, Lumi, 1997.

Este aspecto revela la continuidad de prácticas que caracterizaron históricamente el accionar de los operadores autotransportistas. Como se ve en el capítulo 4, siendo que desde sus orígenes el servicio de taxi-colectivo es prestado por una multiplicidad de prestadores privados, las agremiaciones empresarias cumplen tradicionalmente una doble función: dirimir las luchas internas de poder, y mancomunar la defensa de los intereses sectoriales frente a la Autoridad Pública. Así, agremiación de los operadores permite morigerar su atomización, basando la relación entre empresas y estado en una enérgica acción corporativa, sustentada en acuerdos entre los choferes dueños.

El padrino político y las “presiones” que traslucían un clima primigenio poco transparente, en alguna medida se conservan hoy.

El grupo Trainmet SA tuvo serios problemas para concretar la firma de los contratos de los ferrocarriles Roca y San Martín, lo cual lleva a una negociación muy complicada entre el consorcio y la Autoridad de Aplicación, que redundó en importantes modificaciones al contrato. Estas dificultades continúan con posterioridad a la posesión (al respecto ver capítulo 8, Tabla 8.8, modificaciones de subsidio y canon).

El grado de virulencia que adquieren los conflictos de intereses en el sector, puede apreciarse en las solicitadas publicadas en los diarios por los ocasionales rivales (cámaras y/o empresas)⁹³. La actitud de quienes trabajan en las empresas y las cámaras evidencia un recelo para hablar de cuestiones internas, solicitan expresamente permanecer en el anonimato al ser entrevistados, al tiempo que toman recaudos tendientes a evitar cualquier situación posiblemente comprometedoras.

⁹³ La disputa entorno a la ex empresa El Halcón (línea 148), cuyo recorrido fue finalmente permissionado a una nueva sociedad, compuesta por un grupo de empresas con interés en operarlo, puede servir como ejemplo.

La relación entre las empresas autotransportistas refleja un cierta cartelización, comprobable en el compadrazgo entre las cámaras empresarias. Tiene como complemento una relación con el estado basada en la acción de *lobby*, y una relación con los trabajadores tendiente a la incorporación de las tendencias predominantes a nivel de la economía en general (precarización de la relación laboral, reducción de salarios, etc.)⁹⁴.

De este modo, el hecho de que participen en ambas sociedades concesionarias ferroviarias empresas autotransportistas de diverso tipo y tamaño, puede comprenderse considerando un accionar de carácter corporativo. No obstante, el proceso de expansión multimodal es conducido por los dirigentes de las cámaras, representantes de los intereses de las empresas más concentradas.

Esta tendencia al accionar corporativo de los capitales intervinientes en el autotransporte público metropolitano, no es acompañada hasta el momento por el surgimiento de entidades específicas para los servicios ferroviarios de pasajeros suburbanos, cuyos intereses parecen dirimirse en el ámbito de las cámaras autotransportistas⁹⁵.

No obstante, entre los capitales más concentrados de ambas sociedades multimodales parecen existir intereses comunes más que contrapuestos. La divergencia que aparentemente predomina en la constitución original de Cometrans SA y Trainmet SA, no se manifiesta con claridad posteriormente, y se entabla entre ambos grupos una relación más tendiente a la cooperación y coparticipación que a la competencia.

Se recuerda que las empresas multimodales de Cometrans SA están afiliadas a la Cámara Empresaria del Autotransporte de Pasajeros (CEAP), y las de Trainmet SA mayormente a la Cámara de Transporte de la Provincia de Buenos Aires (CTPBA), a la Cámara de Empresarios del Transporte Automotor de Pasajeros (CETAP) y a otras afiliadas a la FATAP. Sin embargo, hay empresas de Metropolitano en la CEAP, y de Cometrans en la CETAP. Por ejemplo, empresas del grupo Cometrans SA pertenecen a miembros del directorio de Trainmet SA, en tanto empresas de Trainmet SA pertenecen a los grupos DOTA y Plaza, miembros de Cometrans SA.

Cabe agregar que la CETAP resulta de una anterior división con la CEAP, cámara a la que pertenecen las empresas de Cometrans SA. La CETAP tiene como presidente a Alberto Crespo, a su vez vicepresidente de Trainmet SA. No obstante, DOTA (empresa líder de Cometrans SA junto con Plaza), es miembro de la CETAP.

Además, la formación de uniones empresarias para la gestión de permisos caducados o de empresas absorbidas durante el proceso de repermissionamiento, dio lugar a la asociación de empresas integrantes de Cometrans y de Trainmet⁹⁶.

⁹⁴ Tras la compra de las líneas 114 y 146 de la empresa COPLA por el Grupo Plaza, los choferes resistieron su transferencia y realizaron una protesta denunciando irregularidades en la operación. Los trabajadores señalaban la práctica de una política de "flexibilización laboral" por parte del grupo, consistente en la reducción del personal, la evasión de las cargas sociales, y la eliminación de las horas extras, reduciendo el salario a un básico de \$320.-.

⁹⁵ Hacia fines de 1997 se crea la Cámara de Concesionarios de Servicios Públicos (en la que participa Metrovías) y también la Ferrocámara (cámara de concesionarios de ferrocarriles de cargas).

⁹⁶ NUDO SA, por ejemplo, asocia a la empresa Nuevos Rumbos SATACIFI, integrante de Trainmet, con DOTA SA, integrante de Cometrans, en la operación de dos líneas.

Es posible por entonces la existencia de alguna relación comercial entre Luis Carral (presidente de Trainmet) y Cirigliano (presidente de Cometrans). Silvia López, miembro del directorio de Cometrans, SA) tiene como socio a Edgardo Valentín Carral en la Empresa de Transporte 104 SRL. Esta empresa es gerenciada por el Grupo Plaza. A su vez, el 8-4-96 Cometrans se fusiona con Talleres Sudamericanos SA, presidida por Cirigliano, y transfiere sus acciones a Silvia López.

El inicio de la primera renegociación de los contratos ferroviarios hacia fines de 1997, es acompañado por una importante reestructuración de la conducción de las cámaras empresarias, indicativa de un cambio de signo político. La composición accionaria de Trainmet SA y Cometrans SA también varía hacia fines de 1997.

Tabla 6.39. Composición del directorio de las sociedades autotransportistas concesionarias ferroviarias. Año 1998.

| | COMETRANS SA | TRAINMET SA |
|--------------------|--|---|
| PRESIDENTE | Sergio Claudio Cirigliano (Plaza) | Luis Carral (Tp. Autom. San Lorenzo) |
| VICEPRESIDENTE | Claudio Angel Orsegschor | Alberto Crespo (Nuevos Rumbos) |
| DIRECTORES | Guillermo Damonte Silvia López (Emp. de Tp 104) Adolfo Luhia (4 de Septiembre) | Juan Carlos Arias (Exp. Quilmes) Eduardo Zbikoski (La Nueva Metropol) |
| CONSEJO VIGILANCIA | | Luis Monteiro (San Bosco) Roberto Szkarlatiuk (Exp. Caraza) Juan Carlos Vazquez (Atlantida) |

Fuente: Elaboración propia, según Argentina - Inspección General de Justicia, 1991^a, b, 1997^a, b, 1998^a, b.

La presidencia de la FATAP y de la CTPBA es asumida por uno de los directores de Trainmet SA, reemplazando a quien es presidente de la firma. Tras el recambio de autoridades, la CEAP (cámara a la que pertenecen las empresas de Cometrans SA) se reincorpora a la FATAP, de la que había sido anteriormente expulsada, y ahora el presidente de la cámara es secretario de la Federación.

La FATAP estuvo presidida hasta diciembre de 1997 por Luis Carral, momento en que es sucedido por Juan Carlos Arias, presidente también de la CTPBA, quien se perfila como nuevo líder. La figura de Carral había generado distintas rivalidades y perdido consenso entre el común de los asociados. No obstante, Arias es miembro del directorio de Trainmet SA, sociedad que continúa presidida por Carral, quien también es presidente de TMR y vicepresidente de TMB y TMS, empresas todas del grupo Metropolitano.

Tras el recambio de autoridades en la FATAP, la CEAP (cámara a la que pertenecen las empresas de Cometrans SA) se reincorpora a la FATAP, de la que había sido anteriormente expulsada. Junto a ella lo hacen otras 30 cámaras. Héctor Tilve, presidente de la CEAP e integrante de Cometrans SA, pasa a ser secretario de la FATAP. La CELADI, cámara que agrupa empresas de

larga distancia y que surge a partir de su separación de la AAETA tras diferencias con Carral, intenta también un acercamiento con la CTPBA a partir de la renovación de sus dirigentes.

De las entrevistas realizadas se recoge un debilitamiento del espíritu corporativo tradicional del sector representado por las cámaras empresarias, y la construcción de un tejido transversal de alianzas, indicativo de una puja redistributiva al interior del sector, asociada a una nueva estructura empresarial: empresas grandes y grupos empresarios con conexiones extrasectoriales, y empresas medianas de estructura tradicional (mono o multilínea).

La competencia por un mayor nivel de acumulación ante la disminución de la tasa de rentabilidad de la actividad aparea un proceso de concentración que cambia el tipo de operador y las relaciones entre los mismos. Las cámaras empresarias mantienen su función para el lobby corporativo “hacia fuera” del sector, pero “hacia adentro” se muestran vacías de su contenido original. Se recoge una opinión consensuada sobre la “inexistencia” de la FATAP, en tanto si se reconocen con cierta vigencia algunas cámaras, más vinculadas a intereses parciales.

Estas observaciones son corroboradas por acontecimientos recientes. En 2000 se crea la Asociación Civil de Transporte Automotor (ACTA), una cámara surgida de la conformación de uniones de empresas destinadas a enfrentar la expansión de oligopolios. Sus asociados pertenecen a la zona oeste de la región metropolitana, y son empresas de buena rentabilidad. Posteriormente se crea también la Cámara Empresaria del Transporte Urbano de Buenos Aires (CETUBA), que reúne básicamente las líneas de los Grupos DOTA y Nuevos Rumbos. La misma surge inicialmente como una fundación de estudios de transporte a principios de la década actual (ver ANEXO ESTADÍSTICO).

La nueva estructura empresarial revelada por la investigación empírica, tiene como correlato la gestación de un cambio en la lógica empresarial, expresado en la renovación de la conducción y el liderazgo de las cámaras autotransportistas existentes y en el surgimiento de nuevas entidades.

A partir de los últimos años de la década comienzan a surgir trabajos que registran un cambio generacional en la conducción de las empresas autotransportistas que apresta una revisión de la estrategia empresarial tradicional (Barna y otros, 1996; Corvi y Ribera, 1998; Abramowicz y Bauchwitz, 1996). Las empresas que ahora lideran el sector, son las que tienen una actitud dinámica, perfilada hacia la conglomeración, expansión y diversificación de la actividad. Los aspectos relativos a la gestión empresarial se retoman en el capítulo 8.

7. Conclusiones.

La principal conclusión a recoger del capítulo es que durante los años '90 acontece un proceso inédito de concentración empresarial en el autotransporte público metropolitano de Buenos Aires, tanto por su magnitud como por su celeridad; y que la metodología tradicional aplicada para identificar y caracterizar los operadores es incapaz de diagnosticarlo y caracterizarlo adecuadamente.

Se corrobora que a fines de la década del '80 se inicia un proceso de leve concentración empresaria en el autotransporte público metropolitano. El mismo se acelera partir de 1992 y se profundiza de manera notable en los tres últimos años de la década. **Entre 1990 y 2000 el número de empresas autotransportistas de jurisdicción nacional se reduce a la mitad, en tanto se duplica su tamaño en cantidad de líneas y de parque.**

Con un parque y una red de líneas aproximadamente igual, las empresas que operan hoy en la región son un 54% menos y un 122% más grandes que en 1981. El sistema tiene hoy la misma cantidad de empresas que en sus orígenes.

El porcentaje de reconversión del sistema indica que el proceso de concentración tiene un grado avanzado de maduración (las empresas conglomerales incorporaron el 76% del las líneas del DF, el 62% del SGI, y el 100% del SGII). **Si bien no es un proceso concluido, en las condiciones reglamentarias y empresarias actuales su ritmo se desacelerará. El llamado a licitación de permisos nuevos, o existentes pero con condiciones de apertura a la entrada de nuevos competidores, puede ser un elemento desestabilizador de esta situación.** También puede serlo la introducción de modificaciones a la estructura de la red, como por ejemplo la troncalización de recorridos.

El proceso de concentración no elimina la dispersión precedente de la estructura empresaria, pues sobreviven operadores de menor tamaño, pero si altera de manera definitiva la estructura tradicional, e instala un nuevo patrón dominante. Hasta los años '80 el autotransporte metropolitano es un mercado atomizado con predominio de empresas pequeñas y medianas organizadas en sociedades de componentes. En los '90 surge un mercado oligopólico con predominio de empresas medianas y grandes, organizadas como grupos económicos y entre los cuales se consolidan empresas con una posición dominante en el mercado.

Hay un desplazamiento “hacia arriba” del tamaño del sistema respecto al perfil característico del autotransporte metropolitano anterior a la década del '90. Las empresas chicas de entonces desaparecen, y ocupan su lugar las medianas. Las empresas grandes pasan a ocupar el rango medio, y surgen un nuevo tamaño de empresa grande, notablemente superior al anterior. Este cambio sustancial no alcanza a ser captado por la metodología oficial.

La metodología propuesta por el trabajo identifica una estructura empresaria compuesta por empresas de estructura tradicional o monolíneas (un capital accionario controla una única razón social y una única traza o línea), y empresas modernas o multilíneas. Entre éstas últimas se distinguen empresas multilíneas propiamente dichas (un capital accionario controla una única razón social y más de una traza o línea), conglomerales (un mismo capital controla diferentes razones sociales y trazas) y uniones de empresas (un mismo grupo de capitales controla diferentes razones sociales y trazas).

La metodología oficial refleja una estructura empresaria con predominio de empresas de tipo tradicional o monolíneas, con un tamaño de hasta cien vehículos. La metodología propuesta muestra, en cambio, que predominan las empresas de tipo moderno, con un tamaño superior a cien vehículos, y que el grueso de la flota se distribuye entre empresas que operan una red de líneas (tipo multilíneas y grupo empresario).

La forma asumida por la nueva estructura empresaria es mayormente operadora de una red de rutas, son empresas de gran tamaño, principalmente de tipo conglomeral.

En 2000 el 62% de las empresas del sistema opera una red de líneas, eso es, son empresas modernas o multilíneas. El número de líneas que reúnen representa el 83% de la red. Tienen en promedio un tamaño de 213 vehículos, más de 3 veces superior al de las de estructura tradicional, de 67 coches. Controlan el 84% del parque, atienden el 81% de la demanda, y el 82% de la recaudación

Estas distorsiones en la identificación y ponderación de la estructura empresaria tienen incidencia directa en los costos y la tarifa del servicio, y resultan centrales para relacionar el proceso de concentración empresaria con la estrategia reglamentaria aplicada, conforme se retoma en el capítulo 7.

La **mejor performance** de los indicadores económicos corresponde a las **empresas monolíneas**. Esto indica que **subsisten con estructura tradicional aquellas empresas que operan líneas con buena rentabilidad** y poseen un **tamaño de flota** menor que la dominante en la actualidad, pero **mayor que el histórico** para el sistema.

La operación de redes de líneas sin selección de rentabilidad ni localización, indica que el proceso de concentración empresaria está asociado a la incorporación de recorridos como elemento primordial en el incremento del volumen de producción de la actividad.

La expansión de las empresas modernas indica **dos estrategias** posibles de reconversión: **una, incremento del volumen de producción mediante la incorporación de mercados y parque (con o sin selectividad en términos de rentabilidad), otra, eliminación o reducción de competencia mediante construcción de zonas de operación.**

El proceso de reconversión empresaria del autotransporte de la región metropolitana consiste en la expansión económica de empresas mediante la incorporación de mercados. Esta incorporación involucra recorridos de autotransporte (vía fusión y/o absorción de empresas) y la diversificación hacia el modo ferroviario. **Mediante su diversificación, el autotransporte local deviene en capital multimodal.**

La mayoría de las empresas de autotransporte que participan en los consorcios ferroviarios suburbanos prestan servicios de escala urbana, dentro de la región metropolitana de Buenos Aires, y operan un porcentaje significativo del total de líneas de las distintas jurisdicciones intervinientes en la RMBA, que en 1997 ronda el 70% en el caso de las líneas nacionales y provinciales y el 50% en el de las comunales

Participan en los consorcios ferroviarios la mayoría de las empresas grandes (el 76%); y no participan la mayoría de las empresas chicas (el 66%). Además, el 83% de las empresas monomodales tiene un tamaño de parque menor a la media, en cambio, el 56% de las empresas multimodales tiene un tamaño mayor a la media.

El 62% de las empresas de autotransporte metropolitano son multimodales. Operan el 76% de las líneas de la jurisdicción nacional y el 71% de la demanda. Sólo el 20% de las

empresas multimodales tiene estructura tradicional, esto es, posee una línea. **El 67% de las empresas monomodales, en cambio, tiene estructura tradicional.**

Las empresas multimodales son más grandes que las monomodales. El tamaño medio de las empresas multimodales, tanto en cantidad de líneas como de parque, **duplica** al de las empresas monomodales de la jurisdicción (2.6 y 1.3 líneas por empresa, y 184 y 92 vehículos por empresa, respectivamente).

Dentro de las empresas multimodales hay diversidad de tamaños. Las empresas de Cometrans son menos y más grandes que las de Trainmet. En ambos casos coexisten con empresas pequeñas, y en especial con empresas medianas, que son la mayoría.

Las **no ferrolíneas** poseen una **mejor performance económica** que las ferrolíneas, y que el promedio de las líneas de la jurisdicción nacional, tanto en recaudación por kilómetro, por vehículo y en pasajeros por kilómetro. Esto señala que sobreviven como empresas monomodales (o autotransportistas puras) aquellas que operan recorridos de buena rentabilidad, y que la diversificación o expansión económica de las multimodales no presenta una correspondencia estricta con la rentabilidad de los recorridos.

Tampoco hay una correspondencia estricta entre los corredores ferroviarios y de autotransporte servidos por las empresas multimodales. Las empresas multimodales consorcios prestan servicios de autotransporte dentro del propio corredor ferroviario, pero también un porcentaje significativo de los mismos corresponde al corredor ferroviario del competidor, especialmente en Cometrans.

La participación de las empresas autotransportistas de la RMBA en los consorcios ferroviarios no cierra una zona de operación o un mercado de viajes multimodal, en términos de conjunto. Se infiere que la estrategia empresarial que orienta el accionar de los capitales autotransportistas responde a un interés corporativo por controlar el acceso de nuevos competidores al mercado de viajes metropolitano. Por ello, la participación se realiza conforme a la afiliación a las cámaras empresarias.

La dinámica concentradora de las empresas autotransportistas se reproduce al interior de los consorcios ferroviarios, y tiende a disminuir la heterogeneidad inicial de su composición. **Las empresas multimodales en expansión absorben el 34% de las líneas de la jurisdicción nacional.**

Las empresas que lideran el sector en la actualidad tienen una actitud dinámica, perfilada hacia la conglomeración, expansión y diversificación de la actividad. **La concentración empresarial es acompañada asimismo por procesos de integración económica.**

El proceso de concentración y diversificación económica de las empresas autotransportistas implica una redistribución del mercado de viajes de la región metropolitana, que atraviesa diferentes niveles jurisdiccionales (líneas de autotransporte) y modos de prestación. Las empresas multimodales grandes que prestan servicios de diferente jurisdicción **integran líneas comunales, provinciales, e incluso nacionales, como ramales de sus líneas troncales.** Estos procesos son incipientes pero seguramente serán el eje principal de redistribuciones posteriores.

Siendo que no se hallan elementos microeconómicos suficientes para comprender las estrategias empresarias que sostienen el proceso de concentración diagnosticado acá, en el capítulo 7 se observa cómo intervienen las barreras de entrada al mercado dispuestas por la reglamentación en el proceso de concentración.

La discusión central propuesta por el trabajo no se agota en la concentración *per se*. Apunta a reflexionar sobre su contenido en el contexto del ciclo actual del capitalismo, cuestionando la forma en que se desarrolla el proceso y su grado como aspectos que enmarcan una discusión más amplia. Esta discusión trasciende el horizonte de corto plazo de una política coyuntural para el autotransporte público. Abarca cuestiones que definen lineamientos políticos para el transporte público en el largo plazo, lineamientos que condicionan políticas de otra índole diferente a la estrictamente económica para el autotransporte público y para el transporte metropolitano de pasajeros en su conjunto.

Capítulo VII.

Reglamentación y concentración en el autotransporte metropolitano de Buenos Aires.

1. Introducción.

El análisis microeconómico del autotransporte público metropolitano realizado en el capítulo anterior permite diagnosticar y caracterizar un proceso de concentración y diversificación económica de los operadores, pero resulta insuficiente para comprenderlo por medio de las estrategias empresarias que lo sostienen.

Este resultado de la investigación empírica converge con los de la reflexión teórica formulados en el capítulo 3 respecto a la relación entre reglamentación y concentración en el autotransporte urbano. La insuficiencia explicativa del análisis microeconómico del mercado lleva así a analizar en este capítulo la intervención de la estrategia reglamentaria en la definición de la estructura empresaria diagnosticada. Se apunta a comprender cómo funciona la relación entre concentración y reglamentación “hacia adentro del mercado” del autotransporte metropolitano de Buenos Aires, con base en las reflexiones teóricas planteadas en el capítulo 3.

Allí se ve que los estudios sobre el autotransporte urbano como producto y como mercado convergen en que el crecimiento diferencial de las empresas (o concentración) es resultado de la reglamentación del mercado, pero divergen respecto a las características de la industria que fundamentan la reglamentación. El trabajo coloca que en mercados reglamentados de autotransporte urbano pueden presentarse situaciones de crecimiento diferencial de las empresas, que son resultado de la reglamentación e independientes de las características económicas inherentes a la industria (como producto o mercado).

En el capítulo 3 se observa que la reglamentación por franquicia, aplicada por el Decreto N°3106/61 y ratificada por el 656/94, no es la única modalidad utilizada para el autotransporte

urbano de pasajeros. En rigor de verdad, es la dominante antes de la reforma, y precisamente por ello, objeto de cuestionamientos y revisiones. La crítica fundamental que recibe es la formación de monopolios u oligopolios protegidos de competencia que capturan la reglamentación en su propio beneficio, provocando incremento de costos con poca calidad de servicio.

En mercados reglamentados de autotransporte urbano, la forma en que se define y asigna el mercado y la forma en que se remunera la actividad (y por supuesto, la forma final de control de lo reglamentado), determinan el modo en que las empresas de procesan la competencia, y por ende, la estructura del mercado (atomizado o concentrado).

Se ve también que la reglamentación económica impone barreras de entrada a un mercado para evitar una situación de competencia imperfecta. La asignación de derechos de operación y de derechos de exclusividad son barreras reglamentarias dispuestas a tal fin. Si mediante el control del ingreso al mercado la reglamentación define situaciones monopólicas, debe también intervenir sobre el precio, cantidad y calidad de la actividad. Se revisa a continuación la forma en que la reglamentación dispuesta por el Decreto N°656/94 interviene sobre estos aspectos para los servicios públicos de autotransporte metropolitano de pasajeros.

Siendo la cuestión de la rentabilidad un elemento clave para la comprensión del proceso de reconversión de las empresas mercantiles del autotransporte público metropolitano, el capítulo hace hincapié en este particular. Precio y mercado son factores constitutivos de la rentabilidad empresaria. En un régimen de prestación indirecta del servicio, ambos factores articulan la relación reglamentaria entre “permisionante” y “permisionario”, y definen la estrategia de la política de transporte público metropolitano.

2. (Des) reglamentar a favor de la concentración: del “mercado cerrado” al “mercado cerrado”. La competencia reglamentada.

2.1 Derechos de operación: competencia restringida.

Conforme a lo visto en el capítulo 3, el derecho a operar es una forma fundamental en que la reglamentación orienta la competencia en el mercado de autotransporte urbano. Esto alcanza tanto a la operación de una *nueva línea* como a la expansión espacial u operacional de una *existente*, y depende de dos cuestiones básicas: una, la definición del mercado (que involucra el objeto a delagar, su configuración espacial y distribución entre las empresas), otra, las condiciones de asignación.

El Decreto N°656/94 controla la entrada de prestadores a los servicios públicos de autotransporte metropolitano mediante la asignación de derechos de operación, bajo la forma de permisos de explotación. La forma de delegar los permisos dispuesta por el Decreto N°656/94 presenta las siguientes particularidades:

- mantiene el mecanismo de licitación para otorgar derechos de operación, pero regulariza los permisos de operadores existentes sin convocar a licitación (cierra el mercado a la competencia),
- prolonga los plazos de vigencia del permiso y habilita su prórroga automática e indefinida,
- mantiene la delegación por líneas, pero admite la asignación de más de un permiso por empresa (capital o grupo de capitales),
- mantiene la red (en cantidad de recorridos y configuración), pero altera su distribución entre las empresas permisionarias existentes.

La delegación de permisos por **licitación es mantenida pero funciona como instrumento jurídico de validación de derechos adquiridos más que como mecanismo para el ejercicio de una competencia reglamentada.** El permiso y la licitación son utilizados sólo como herramientas para la restricción y el control la competencia, sin promover su uso como herramientas para la introducción de situaciones de competencia "por contrato". **Es un uso conservador del derecho de operación y de la licitación.**

A pesar de registrarse significativos incumplimientos por parte de las empresas existentes en cuanto a los requisitos dispuestos por la reglamentación para la asignación de los permisos, hasta fines de 1999 sólo se dispone la caducidad del 1% de los permisos y se decreta una única quiebra⁹⁷. En dichas ocasiones la operación se transfiere a empresas preexistentes con permisos precarios hasta la sustanciación del concurso público de ofertas. Se amplía sobre estos aspectos en el capítulo 8.

El Decreto 656/94 expresa en sus fundamentos la intencionalidad de **evitar la incertidumbre de los operadores** regularizando la situación de los permisos de explotación y **asegurando la preeminencia de los actuales**; así como de ayudar a la **reconversión** empresaria, asegurando un nivel **adecuado de competencia**. Se argumenta que la continuidad de los prestadores preexistentes beneficia al usuario, en una identificación entre servicio y empresa.

La normativa coloca su mirada en los operadores del sistema. La continuidad del servicio es identificada con la de las empresas existentes, y por ello **la asignación de derechos de operación es utilizada como una herramienta de garantía de continuidad más que de garantía de competencia.** El usuario no aparece como actor de los cambios que se buscan promover, ni tampoco el estado respecto a sus funciones para intervenir en la conformación del sistema. Se conserva, pues, la misma racionalidad que predomina históricamente en la política sectorial.

En el capítulo 5 se señala asimismo que **los permisos** asignados por el Decreto 656/94 **son intransferibles, sin embargo no se reglamenta la composición y/o transferencia de capital accionario.** El hecho de no contemplar la expansión de los prestadores existentes sobre otras rutas o segmentos del mercado como nuevos competidores **habilita procesos encubiertos de concentración.**

El control de la competencia por la restricción del ingreso, distorsiona la estructura del mercado y habilita el crecimiento diferencial de las empresas.

⁹⁷ Se caducaron los permisos de 20 líneas sobre 140 a fines de 1999.

2.1.1 El plazo de los derechos de operación: derechos “perpetuos”.

Establecer plazos a los derechos de operación apunta a utilizar el momento de su asignación y/o renovación como una instancia reglamentaria para controlar y remover a los permisionarios y para introducir revisiones a la reglamentación.

El Decreto N°656/94 lleva a **10 años el plazo de los permisos**, que el Decreto N°1029 de 1987 define en 5 años, y **admite su renovación automática por períodos iguales a solicitud del interesado**. La misma no se encuentra sujeta a mecanismos de control técnico ni económico de los operadores. Tampoco se disponen instrumentos para el monitoreo de la calidad y/o la productividad durante el ejercicio del permiso.

La experiencia internacional recoge la delegación de permisos como forma de restringir la entrada de operadores, pero mediante ruedas periódicas y cortas de licitaciones a fin de no promover la consolidación de posiciones sino su control. De esta manera se busca que la licitación actúe como un mecanismo de competencia en mercados reglamentados de autotransporte con base en la amenaza de entrada de nuevos competidores y de discontinuidad del permiso. Se enfatiza por ello en la oportunidad de mantener un “ciclo licitatorio”: licitación – operación – licitación (Aragao y Santos, 2000; Gomide y Orrico, 2000; Orrico Fo., 2003).

La reglamentación por franquicia convencional utiliza plazos largos apuntando a la amortización del capital invertido, pero con la reforma se revisa la consideración de la vida útil del material rodante como parámetro para establecer el plazo de los derechos de operación. Se piensa que la estructura de costos contempla la depreciación y amortización del capital, y que el recambio de unidades puede activar un mercado de vehículos usados al interior y al exterior de la actividad. También incorpora la existencia de nuevas opciones como el *leasing*⁹⁸.

La duración del permiso y el criterio de prórroga automática fijados por el Decreto N°656/94, perjudican los potenciales beneficios de establecer plazos para derechos de operación asignados mediante licitación como mecanismo para crear una situación de competencia que lleve a menor costo y mayor calidad de servicio. **La continuidad del servicio beneficia a los usuarios, pero no necesariamente la de las empresas.**

Si bien este aspecto no promueve la competencia, tampoco tiene una vinculación directa con la concentración de los prestadores existentes.

⁹⁸ Existen trabajos interesantes sobre el caso brasilero que demuestran distorsiones en la estructura de costos de la actividad introducidas por una equívoca ponderación de la depreciación del capital invertido (Orrico Fo., 1994, Orrico Fo. y Santos, 1996). En un trabajo anterior se comprueban distorsiones de este tipo también para el caso del autotransporte urbano de Buenos Aires (Gutiérrez, 1991).

2.1.2 La configuración espacial del mercado: derechos “perpetuos” sobre redes “fijas”.

Asignar y/o renovar derechos de operación es una herramienta reglamentaria para controlar y remover a los permisionarios, y también para definir y adaptar la configuración de la red a la situación de la demanda.

El Decreto 656/94 no revisa los recorridos, ni en las renovaciones ni en las quiebras o caducidades de permisos, a pesar de que la red de autotransporte metropolitano no registra antecedentes de procesos globales de licitación de líneas.

El mecanismo de supresión, extensión o modificación parcial de recorridos continúa operando pero por iniciativa de los propios permisionarios. El permisionante se remite a prestar conformidad a los pedidos de los permisionarios conforme a sus estrategias comerciales u a otras demandas, en una actitud de “reglamentación pasiva”.

La reforma reglamentaria prolonga el argumento de la “continuidad” en beneficio de los usuarios a la “continuidad” de la red, hecho en franca contradicción con una de las principales ventajas comparativas del modo. En verdad, no se sabe si el servicio ofrecido por la red continua sirviendo al usuario. Los cambios en la localización de actividades y de la población y en el volumen de demanda resultan pautas consistentes para considerar que no por completo. La definición de recorridos en tanto principal atribución de planificación del estado para promover la eficacia y la eficiencia del servicio es desaprovechada por la revisión reglamentaria. En tanto la configuración territorial de la red se concibe como una estructura “rígida”, la estructura empresarial se concibe como una “flexible”, pues sí se modifica su distribución entre los operadores. Este aspecto de la revisión reglamentaria es objetable, pero no tiene vinculación directa con la distorsión de la competencia entre los operadores y su concentración, a menos que sea acompañado por una forma de remuneración de la actividad asociada al volumen de demanda de los recorridos (pago por boleto vendido). Como este es el caso de la reglamentación analizada, se retoma el tema seguidamente.

2.1.3 El objeto del permiso de explotación: derechos por “línea” para operación de “redes”.

Se dijo que la delegación de permisos sobre línea individuales es cuestionada por inhibir el reflejo de potenciales disminuciones de costos resultantes de la operación de una red de líneas. Se argumenta que la operación combinada de rutas permite obtener economías de escala debido a incrementos en el volumen de producción y en la eficiencia operativa. Una mayor participación en el mercado mejora a su vez el poder de negociación frente a proveedores, autoridades y competidores, y facilita el acceso a un crédito más barato (Santos y Orrico Fo., 1996a).

Las revisiones reglamentarias internacionales muestran una paulatina tendencia a sustituir el objeto convencional del permiso de explotación (la línea) por una red de líneas, zonas de operación u otros objetos, como ser cupos de kilómetros a recorrer (la experiencia reciente de TransMilennium, en Bogotá, aporta en este sentido).

Esta tendencia no es recogida por la revisión reglamentaria que realiza el Decreto 656/94. Sin embargo permite la asignación de más de un permiso por empresa (capital o grupo de capitales). Esto es, el marco reglamentario cierra el mercado a la competencia externa, y al mismo tiempo habilita una interna por el derecho a expandir la operación sobre una red "rígida".

Dos de los tres permisos concursados en 1995, y ocho de los doce concursados entre 1998 y 1999, se adjudican a dos grupos empresarios. Estos grupos son los de mayor crecimiento a posteriori de la reforma reglamentaria y los más grandes en la actualidad (grupo DOTA y Grupo Plaza).

El hecho de que se mantenga la delegación por líneas individuales y el tamaño y configuración de la red pero se modifique su distribución entre las empresas existentes asignando más de un permiso a un mismo capital o grupo de capitales tiene repercusiones de dos tipos. Unas sobre el precio del servicio, pues inhabilita el reflejo de eventuales disminuciones de costos y también la compensación de rentabilidades diferenciales entre rutas (como en los países escandinavos, por ejemplo). Otras sobre la competencia, pues la distorsiona habilitando el crecimiento diferencial de las empresas.

En relación al primer aspecto cabe mencionar que con posterioridad al Decreto 656/94, la Resolución ST N°302/99 promueve la colaboración empresaria y las absorciones y fusiones de empresas, apuntando a atenuar la disparidad de rendimiento de los distintos emprendimientos y a una mayor eficiencia de la gestión. El análisis de la reglamentación de precios aplicada muestra, en contrario, un claro desincentivo a la eficiencia. En el apartado siguiente se reflexiona sobre esta cuestión, que la investigación empírica comprueba en el capítulo 8.

En relación al segundo aspecto cabe mencionar que la ausencia de control sobre la expansión interna de operadores sobre otras líneas de la red implica su falta reconocimiento como nuevos competidores. Se dijo que la obtención del derecho de expansión del servicio es, a la par que la obtención del propio derecho de operación, un elemento clave de la competencia.

El concepto de la línea o recorrido como mercado aislado sostenido por la reglamentación también se proyecta en la forma de pago por el servicio, ya que el Decreto 656/94 conserva la obligación de pagar independientemente la necesidad de realizar un viaje en varios tramos. Al igual que en el caso anterior, este aspecto tiene incidencia sobre el precio, y simultáneamente, sobre la competencia, pues el incremento de la tarifa torna más atractivo el mercado al ingreso de competidores dispuestos a operar con menores niveles de rentabilidad. Este es un aspecto destacable y pertinente de ser recogido a fin de comprender el comportamiento del transporte alternativo durante la década del '90. Se vuelve sobre este particular más adelante.

2.2 Derechos de exclusividad: competencia inhibida.

Se dijo que la asignación de derechos de operación y de derechos de exclusividad son barreras fundamentales para el control de la competencia, y que definen la estructura empresaria de un mercado reglamentado. La asignación de derechos de exclusividad conlleva la esencia del

privilegio monopolístico, pues cierra un mercado a la entrada de nuevos competidores una vez delegado el permiso de explotación. En este caso la reglamentación *controla* la competencia *evitando* la competencia para los operadores que resultan permisionarios.

El Decreto 656 dispone la asignación de los permisos de operación sujetos a derechos de exclusividad sobre líneas individuales, definiendo situaciones de monopolio espacial.

En el capítulo 3 se ve que en mercados reglamentados de autotransporte urbano el grado de exclusividad de los operadores depende de:

- la forma de asignación del permiso de explotación,
- las condiciones de asignación del permiso,
- la amenaza de nuevos competidores (empresas de sectores conexos, proveedores, grupos económicos, etc.),
- la amenaza de sustitución del producto (caminata, transporte particular, alternativo, ferrocarril, etc.).

Siendo que el primer aspecto es atendido por el punto anterior, en el próximo se observa cómo interviene la reforma reglamentaria sobre los tres últimos.

2.2.1 Grado de exclusividad según amenaza de nuevos competidores (del mercado cerrado al mercado cerrado).

La atribución de derechos de exclusividad implica una supresión de la competencia *con posterioridad* a la delegación del permiso. El Decreto 656 dispone su asignación mediante licitación pública, lo cual habilita la instancia de competencia “por contrato”, pero al mismo exime a los operadores existentes de su sujeción a dicho mecanismo. **La renovación de los permisos de explotación en condiciones de exclusividad sin llamado a licitación cierra el servicio público de autotransporte al ingreso de operadores nuevos.**

La eximición del llamado a concurso para la renovación de los permisos de operadores existentes y su consecuente prórroga indefinida sin mediación de una evaluación técnica y económica de los prestadores, inhibe la entrada de nuevos competidores. Asimismo, desfavorece la oportunidad de control que constituye la amenaza potencial de discontinuar el permiso. La reforma del ATP en Buenos Aires se hace sobre un mercado cerrado, preservado para los operadores preexistentes, y apunta a un mercado cerrado.

La ausencia de reglamentación sobre la **composición y/o transferencia de capital accionario con posterioridad a la asignación y/o renovación del permisos intransferibles ampara procesos encubiertos de expansión de prestadores existentes sobre otros del mercado, no reconociéndolos como nuevos competidores.** La eliminación o reducción de competidores “hacia adentro” del mercado cerrado, vía absorción y/o fusión de empresas, y/o definición de zonas de operación, refuerza el grado de exclusividad de los operadores en expansión y habilita la concentración. En el capítulo 6 se ve que estas estrategias son implementadas por las empresas de la región metropolitana de Buenos Aires.

La idea de un balance de poderes supone una construcción en etapas, como todo proceso social. El primer cambio de la reglamentación debe ser de dirección, de rumbo. Ese rumbo tiene que marcar una tendencia a la compensación de poderes, apuntando a equilibrar la relación reglamentaria.

3. (Des) reglamentar a favor de la concentración: el precio reglamentado.

El objetivo de este apartado es observar la intervención de la reglamentación en el proceso de concentración diagnosticado mediante alteraciones en la rentabilidad. Para ello se examina la reglamentación de precios aplicada al autotransporte público metropolitano, aspecto que involucra la forma de remuneración de los operadores.

3.1 El precio regulador: costos, ganancia y tarifa.

La reglamentación económica de precios dispuesta por el Decreto N°656/94 se basa en el control de los costos operativos del servicio y en la definición de un porcentaje fijo de rentabilidad empresaria, al igual que la precedente dispuesta por el Decreto 3106/61. Se aplica el método denominado *cost-plus*¹⁰⁷.

La metodología para el cálculo de costos de explotación y tarifas es elaborada conjuntamente por la Dirección Nacional de transporte Terrestre y representantes de las empresas en los años '80 (Argentina-STyOP, 1989). La misma especifica los rubros componentes del costo, los parámetros de consumo operativo y su fórmula de cálculo, así como la correspondiente a la retribución a la gestión empresaria y la tarifa.

Aunque no se tiene conocimiento de la existencia de nuevas metodologías que la reemplacen, de la consulta a planillas de costos recientes se recogen algunas variaciones en los rubros que las componen. Sin embargo, éstas resultan menores y en ninguna forma alteran la esencia de la reglamentación de precios establecida por la antedicha metodología. Dado que el documento mencionado es el único identificado donde se detalla la forma en que se calculan los parámetros aplicables a cada rubro del costo, este apartado sigue sus consideraciones generales actualizando los parámetros conforme a lo consignado por las planillas de costos medios correspondientes a la tarifa vigente (esto es, a Noviembre de 2000).

Se establece que los costos de explotación son cubiertos por la tarifa, y que la misma se ajusta cuando éstos registran un aumento superior al 10%. En la práctica, la estructura de costos se revisa conforme a la variación de parámetros o precios, sin estricta sujeción a pautas de periodicidad o porcentajes de variación, y el suministro de la información queda a cargo de las empresas.

Los servicios de autotransporte de pasajeros de jurisdicción nacional se clasifican en tres categorías: corta distancia (líneas urbanas y suburbanas), media distancia y larga distancia

¹⁰⁷ Valen acá las aclaraciones hechas en el capítulo 5, nota 74.

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

(interurbanas). Los del área metropolitana se inscriben en las dos primeras (corta y media distancia). Estas a su vez se dividen en tres grupos tarifarios: distrito federal, suburbanas grupo I y suburbanas grupo II.

Los dos primeros pertenecen a la categoría corta distancia, y el tercero a la categoría media distancia. Corresponden al grupo tarifario distrito federal las líneas cuyo recorrido se desarrolla íntegramente dentro del ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Corresponden al grupo tarifario suburbanas grupo I aquellas líneas cuyos recorridos unen la Ciudad Autónoma con los partidos aglomerados y cuya distancia media de transporte pagada es inferior a 15 kilómetros. Corresponden al grupo tarifario suburbanas grupo II las líneas que unen la Ciudad Autónoma con los partidos aglomerados pero cuya distancia media de transporte pagada es superior a 15 kilómetros.

El núcleo de la reglamentación de precios consiste en definir una empresa tipo para cada grupo de tarificación, cuyos parámetros operativos son el promedio estadístico de los correspondientes al conjunto del grupo. La tarifa se determina así con base en la ecuación económica de una empresa patrón o promedio.

Los costos de explotación se clasifican de la siguiente manera¹⁰⁸:

a) Costos variables.

El costo de cada uno de los conceptos de este rubro resulta de aplicar al patrón normal (parámetro de consumo definido por la metodología para cada grupo de tarificación) el precio presupuestado, obteniéndose un precio en pesos por kilómetro. Los rubros considerados son combustibles, lubricantes, neumáticos, conservación de neumáticos, engrase y lavado, depreciación y reparación del material rodante.

a.1) Combustibles.

Para los servicios de corta distancia del Distrito Federal (cdDF) y suburbanos grupo I (cdSGI) se considera un consumo aparente de gas-oil (por kilómetro productivo) de 0,47 l/km al precio oficial fijado para expendedores.

a.2) Lubricantes.

Para el grupo cdDF se fija un cambio de aceite cada 6.000 km y de de grasa cada 40.000 km. Para el grupo cdSGI también es de 6.000 y 40.000 km respectivamente.

a.3) Neumáticos.

El juego de neumáticos de un vehículo se compone de 6 cubiertas, 12 cámaras y 12 protectores. La duración del neumático hasta el primer recapado es de 60.000 km tanto para los servicios de cdDF como para los de cdSGI. El costo se calcula multiplicando el consumo por el 80% del precio para revendedores de cubiertas de las empresas fabricantes de neumáticos.

a.4) Conservación de neumáticos.

¹⁰⁸ Parámetros según planillas de costos de Noviembre de 2000. En ocasión de defecto de la información, se consideran aquellos de Julio de 2000 (GCBA -Expediente N° 75158/00).

Para las empresas de cdDF y cdSGI se toma un 10% del costo de neumáticos.

a.5) Engrase y lavado.

Por vehículo y por cada 10000 kilómetros de recorrido se considera el siguiente número de elementos y servicios para todos los grupos de tarificación: 2 filtros de aceite, 2 filtros de gas - oil, 2 limpiezas de filtro de aire, 5 engrases generales, 5 lavados integrales de carrocería, 1 lavado integral de chasis, 1 lavado de motor. El precio se fija en un 90% del precio corriente para el público en estaciones de servicios.

a.6) Depreciación del material rodante.

Resulta del cociente entre el valor depreciable del vehículo y la vida económica del mismo. Para los servicios de corta distancia la vida económica se calcula en 600.000 kilómetros. El valor depreciable es el precio presupuestado del vehículo de cada grupo tarifario menos el precio presupuestado del juego de neumáticos (ya incluido en a.4). El precio del vehículo incluye el valor del chasis, de la carrocería y el monto de gastos e impuestos que gravan al vehículo y no se incluyen en el precio. Tanto para el chasis como para la carrocería se toma el precio de lista de los fabricantes incluyendo los impuestos que gravan el precio.

a.7) Reparación del material rodante.

Se considera el 95% del costo de depreciación del material rodante para los servicios cdDF y 100% para los cdSGI.

b) Costos Fijos.

Estos costos se obtienen primero como un valor anual por vehículo para cada grupo de tarificación. Luego se los traduce en un precio kilómetro dividiéndolos por el kilometraje medio anual por vehículo correspondiente a cada grupo. Pueden ser directos (seguros del vehículo, patentes y tasas, disposición del capital invertido en vehículos y en insumos, personal de conducción), o indirectos (personal de tráfico, de mantenimiento, de administración, conservación, amortización e intereses de la inversión en inmuebles, maquinarias, herramientas y muebles, impuestos y tasas municipales).

b.1) Directos.

b.1.1) Seguros del vehículo.

El costo global anual de los seguros por vehículo es el precio de una póliza según las tarifas, riesgos y coberturas aprobadas por la Superintendencia de Seguros de la Nación. El monto considerado incluye impuestos y tasas nacionales y provinciales que gravan la pólizas de seguros.

b.1.2) Patentes y tasas.

b.1.3) Disposición del capital invertido en vehículos.

Se lo asegura a una tasa real anual de interés, libre de impuestos, del 8%, en una economía de inflación caracterizada por la tasa media de inflación para el período que corre entre dos aumentos sucesivos de tarifas.

b.1.4) Disposición del capital invertido en insumos.

El capital invertido en insumos por cada vehículo se calcula igual al 5% del valor depreciable del material rodante. A este capital se lo asegura a una tasa real anual de interés, libre de impuestos del 8%.

b.2) Costos en personal de conducción.

La dotación de conductores de un vehículo es de 2,5 (dos en servicio permanente en dos turnos diarios y como 0,5 se considera al relevo por franco cada cuatro días de trabajo). Esta dotación trabaja 246 días al año 7,5 horas por día (servicios de corta distancia). El costo en personal de conducción se calcula con base en la retribución mensual, oficial o pactada, correspondiente a la cantidad antedicha de horas por chofer. A ello se le suma un factor de incremento de costos por horas excedentes y extraordinarias, como así también las cargas sociales que gravan el salario.

A fin de traducir estos costos como precios kilómetro, se determina la velocidad comercial media para cada uno de los grupos tarifarios de los servicios de corta y media distancia, calculándola como relación entre el kilometraje recorrido por los vehículos del grupo correspondiente en un cierto lapso, y el tiempo de trabajo pagado a los conductores de esos vehículos en el mismo lapso. La velocidad comercial media para los servicios cdDF es de 12 km/h y de 16 km/h para los de cdSGI.

b.3) Indirectos.

Se obtienen primero como costos globales para cada ítem del clasificador de costos, y luego se traducen en costos específicos dividiéndolos por el kilometraje total anual correspondiente al conjunto de los vehículos de la empresa tipo representativa del grupo de tarificación. Resultan así en un precio kilómetro.

b.3.1) Personal de tráfico.

Para el cada grupo tarifario se considera la siguiente dotación media de personal de tráfico:

Tabla 7.2. Dotación media del personal de tráfico. Auto transporte metropolitano jurisdicción de corta distancia nacional. Año 2000.

| FUNCIONES | CD DF | CD SGI |
|------------------------|-------|--------|
| Jefe | 1 | 1 |
| Inspector general | 1 | 1 |
| Inspectores de primera | 8 | 10 |
| Auxiliar de primera | 8 | 12 |

Fuente: Elaboración propia, según Argentina – STyOP, 1989; Argentina – MIV – ST, 2000.

El costo anual se determina tomando la retribución mensual, oficial o pactada, correspondiente a cada categoría, más la incidencia de las cargas sociales.

b.3.2) Personal de mantenimiento.

Para cada grupo tarifario la dotación media de personal de mantenimiento se compone de:

Tabla 7.3. Dotación media del personal de mantenimiento. Auto transporte metropolitano de corta distancia jurisdicción nacional. Año 2000.

| FUNCIONES | CD DF | CD SGI |
|--------------|-------|--------|
| Mecánicos | 4 | 4 |
| Gomeros | 4 | 4 |
| Maniobristas | - | 3 |
| Peones | 3 | 3 |

Fuente: Elaboración propia, según Argentina – STyOP, 1989; Argentina – MIV – ST, 2000.

El costo anual se calcula considerando los mismos datos que en el caso anterior.

b.3.3) Personal de administración.

La dotación media fijada para cada grupo tarifario es la siguiente:

Tabla 7.4. Dotación media de personal de administración. Auto transporte metropolitano de corta distancia jurisdicción nacional. Año 2000.

| FUNCIONES | CD DF | CD SGI |
|-----------------------------------|-------|--------|
| Gerente | 1 | 1 |
| Jefe | 1 | 1 |
| Auxiliares de personal de primera | 5 | 11 |
| Auxiliar de personal de segunda | 3 | 6 |
| Boleteros recaudadores | 6 | 10 |
| Cadete | 1 | 1 |
| Peón de limpieza | 2 | 2 |

Fuente: Elaboración propia, según Argentina – STyOP, 1989; Argentina – MIV – ST, 2000.

El cálculo del costo anual se efectúa con base en las mismas consideraciones anteriores más un adicional por honorarios profesionales, de Directores y de Síndicos.

b.3.4) Seguros de personal.

Abarca a todo el personal, sea este de conducción, tráfico, mantenimiento o administrativo. Se asegura el monto global anual de salarios según la prima básica establecida en las tarifas de la Superintendencia de Seguros de la Nación, más un adicional por cobertura de la responsabilidad civil. Se incluyen en el cálculo la tasa de impuestos y sellados.

b.3.5) Gastos generales.

Los gastos incluidos en este rubro son la impresión de boletos, gastos de imprenta, papelería y útiles de escritorio, franqueo y telegramas, comunicaciones telefónicas, luz, gas, agua, refrigerios, movilidad, viáticos, sellados, honorarios y gastos judiciales, seguros de inmuebles, herramientas, muebles y útiles, seguros de dinero en tránsito, aporte a organizaciones empresariales, asesoramiento técnico, publicidad y propaganda, multas, elementos de limpieza, y otros. El monto global anual del gasto se calcula con base en un presupuesto que se actualiza según un relevamiento o según el índice de precios al consumidor. No se consideran ingresos por publicidad.

b.3.6) Conservación, amortización e intereses de la inversión en inmuebles.

Los inmuebles considerados son la playa de estacionamiento, el garage, el edificio de la administración y el terreno. La inversión realizada en los mismos se calcula multiplicando el

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

precio del m² por la superficie que de ellos necesita cada coche: 36m² por coche para los servicios de corta distancia y 43,2m² para los de media distancia en el caso de la playa de estacionamiento; 1,8m² y 2m² por coche para sendos grupos en el caso del garage; respectivamente 3m² y 4m² por coche para la administración; y la suma de los tres para el terreno.

El coeficiente de conservación de edificios se fijó en un 0.015% anual de la inversión, para el caso de la playa de estacionamiento en un 0.025.

El costo de depreciación de los inmuebles se estableció en un 4,5% por año de la inversión para la playa de estacionamiento y en un 3% de la inversión para el garage y el edificio de la administración.

El costo de interés de la inversión en inmuebles se fija en una tasa anual real de interés, libre de impuestos y de efectos inflacionarios, del 8% anual. Se incluye la tasa del impuesto a los réditos que se aplica a los réditos de las sociedades de capital.

b.3.7) Conservación, amortización e intereses de la inversión en maquinarias, herramientas y muebles.

Se incluyen en esta categoría el equipo propio del vehículo (máquinas expendedoras de boletos, etc.), maquinarias y herramientas del garage, máquinas de oficina (de calcular, computadoras, etc.). La inversión en estos conceptos se considera un 0,02% del valor presupuestado para la flota de coches de la empresa tipo.

El costo de conservación se fijó en un 2,5% anual de la inversión, el de depreciación en un 9% de la misma y el costo de intereses se estableció en una tasa anual real de interés, libre de impuestos y de efectos inflacionarios, del 8% anual. Aquí también se incluye el impuesto a los réditos.

b.3.8) Impuestos y tasa municipales.

Se consideran el impuesto al patrimonio y las tasas municipales de contribución territorial, de pavimentos y de alumbrado, barrido y limpieza. Para el cálculo del costo del impuesto al patrimonio se tomará el activo actualizado de la empresa y para el costo del impuesto inmobiliario se considerará una valuación fiscal equivalente a las 2/3 parte del valor actualizado de dichos inmuebles.

b.3.9) Costos de agencias.

No corresponde a las empresas del distrito federal y SGI.

b.3.10) Impuestos a las actividades con fines de lucro.

Corresponde al impuesto a los ingresos brutos y se calcula aplicándole la alícuota del mismo al costo básico de la empresa tipo (suma de todos los costos anteriores).

b.3.11) Compensación por riesgo empresario.

La alícuota se fija en un 10% del costo básico más el impuesto a las actividades con fines de lucro¹⁰⁹.

La suma de los costos enumerados en los puntos b.1, b.2 y b.3 constituyen el Costo Básico de Explotación. Los costos de los puntos b.3.9, b.3.10 y b.2.11 se calculan mediante la aplicación una alícuota fija sobre el costo básico, conforme a la fórmula:

$$b.3.9) Cag = \frac{C \text{ básico} \times \partial_1}{1 - (\partial_2 + \partial_3)}$$

$$b.3.10) Cal = \frac{C \text{ básico} \times \partial_2}{1 - (\partial_1 + \partial_2 + \partial_3)}$$

$$b.3.11) Cre = \frac{C \text{ básico} \times \partial_3}{1 - (\partial_2 + \partial_3)}$$

donde ∂_1 es la alícuota definida en el punto b.3.9, ∂_2 es la alícuota definida en el punto b.3.10, ∂_3 es la alícuota definida en el punto b.3.11.

El costo total de explotación resulta de la suma del costo básico más los costos de los puntos 4, 5, y 6 así calculados.

$$C \text{ TOTAL} = C \text{ básico} + Cag + Cal + Cre$$

Hasta aquí la definición de la estructura de costos, su cálculo y la definición de la retribución empresarial. Resulta así, un precio por costo/kilómetro. La metodología considerada define asimismo la forma en que este costo de explotación y la ganancia se traducen en tarifa, ya que sufragan por su intermedio. Se aclara antes que, dado que el 96% de los servicios de autotransporte público de pasajeros de la región metropolitana pertenecen a la categoría corta distancia (una parte corresponde al grupo tarifario distrito federal y otra al grupo suburbanas grupo I), en adelante el examen refiere a esta categoría, siendo sus conclusiones extensivas a las demás.

Para traducir el costo kilómetro de las empresas de corta distancia a costo pasajero se utilizan dos indicadores: el coeficiente de ocupación y la distribución del tráfico por sectores. El coeficiente de ocupación se define del siguiente modo:

$$OC = \frac{\text{Pasajeros movilizados en un año}}{\text{Kilometraje total recorrido en un año}}$$

$$i = s$$

¹⁰⁹ Según planilla de costos de Febrero de 2000 (GCBA -Expediente N° 75158/00). Se remite al apartado 3.4.2 de este capítulo.

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

$$D_T = \sum_{i=1} Q_i = 1$$

donde para la sección i se designa por Q_i la proporción del total de boletos vendidos que corresponden a la sección i .

El índice i varía entre 1 y s , siendo s el número total de secciones.

La tarifa media por pasajero se calcula mediante la expresión:

$$T_{\text{media}} = \frac{\text{Costo Total}}{OC}$$

en la que el costo total resulta de la suma del listado de costos enumerados (incluida la ganancia)¹¹⁰.

$$C_{\text{TOTAL}} = C_{\text{básico}} + C_{\text{ag}} + C_{\text{cal}} + C_{\text{re}}$$

Las tarifas por secciones T_i se definen así:

$$\sum_{i=1}^{i=s} T_i Q_i T_{\text{media}}$$

De este modo se determina la tarifa que paga el usuario por el servicio, en función de la fórmula final de costos, C_{TOTAL} , lo cual implica la transferencia de todos los costos enumerados¹¹¹. Por lo tanto, **la metodología examinada responde al Modelo Tarifa de resarcimiento al operador (pago por boleto vendido).**

En síntesis,

la reglamentación vigente para el autotransporte de pasajeros de la región metropolitana interviene sobre el precio del servicio fijando una tarifa conforme al control de costos. La tarifa expresa un costo por kilómetro calculado según los parámetros de una empresa promedio e incluye un porcentaje de compensación empresaria. El pago del operador está a cargo del usuario a través de la tarifa, y ésta debe mantener el equilibrio económico - financiero del conjunto de las empresas.

La relación contractual determinada por la reglamentación establece que el permisionante asume todos los riesgos derivados de la prestación (tanto sobre los costos operativos, como

¹¹⁰ Esta fórmula difiere en el caso de los servicios de media distancia. A fin de resumir la presentación obviamos su desarrollo, pues se aplica a sólo el 4% del total de los servicios de la región.

¹¹¹ Es oportuno aclarar que la tarifa sólo cubre una parte de los costos de producción, aquellos directos para el productor, dado que no todos los costos de la actividad pueden monetizarse y/o cobrarse. Un ejemplo de esto es la contraparte pública que apareja la gestión privada del servicio (estructura administrativa afectada a la reglamentación y control del servicio, policía de tránsito, etc.).

sobre la inversión, e incluso el riesgo comercial) y garantiza el equilibrio económico financiero de las "empresas" permitidas (no del "permiso" o contrato).

Es interesante observar que la remuneración con base en el costo por kilómetro de una empresa promedio tiene repercusiones sobre la competencia entre empresas, pues supone la existencia de operadores en condiciones de inferioridad o superioridad respecto a dicho valor, y por ende, posibilidades de crecimiento diferencial. En los apartados siguientes se profundiza sobre este aspecto, pero previamente se construye una herramienta conceptual.

3.2 Rentas Reglamentarias: un concepto como herramienta metodológica.

Con base en el marco conceptual presentado en los capítulos 1 y 2, el trabajo propone utilizar los conceptos de plusganancia y renta de la economía política para examinar la intervención de la reglamentación en la generación de diferenciales de acumulación de las empresas autotransportistas, considerando la reglamentación de precios y la forma de remuneración del caso.

La categoría de renta surge del análisis de la propiedad territorial. Resulta de la "fijación" de una plusganancia por la existencia de una barrera al libre acceso de capitales a un sector (Marx, 1973). Deben reunirse cuatro condiciones para que exista renta:

- que la valorización de un capital dependa de una condición externa a él,
- que esta condición no sea reproducible individualmente,
- que este sometida a un derecho de propiedad,
- que resulte de la apropiación de una plusganancia.

Según Topalov (1984):

..."si a escala social el capital, tomado en su conjunto, acrecienta su acumulación con el plusvalor, cuya cantidad, relacionada con el capital en activo, determina una tasa media de ganancia, cada polo capitalista tomado individualmente sólo tiene una norma: maximizar su propia rentabilidad apropiándose de algo más que de la ganancia media, es decir, un "plusvalor extra", una plusganancia.

Las plusganancias se producen, pues, sin cesar. Pero el propio movimiento de la competencia y de la acumulación las hace desaparecer y originarse de nuevo"... (Topalov, 1984:17).

La fluctuación del precio de mercado con respecto al precio de producción social o regulador genera permanentemente plusganancias y minusganancias. Por precio de producción social o regulador se entiende el precio medio de un sector igual al capital consumido (variable y constante), más la ganancia media sobre el capital total invertido (consumido y no consumido). No es el costo individual de producción, sino el costo medio bajo condiciones medias del capital.

Las plusganancias pueden surgir en un sector (por discrepancia entre el valor del producto y su precio de producción, es decir, entre la composición orgánica del capital y/o su velocidad de rotación en el sector y las condiciones medias, o sea entre la tasa interna de ganancia y la tasa general de ganancia); en una empresa (por discrepancia entre su precio de producción individual y el precio regulador); o en una mercancía (por discrepancia entre el precio de mercado y el precio de producción). En el primer caso se trata de plusganancias sectoriales, en

el segundo de plusganancias por productividad diferencial, y en el tercero de plusganancias de monopolio (Topalov, 1984).

Las plusganancias de productividad diferencial se originan pues, en las variaciones que tiene el costo de producción de una mercancía, según las características internas (tecnológicas) y externas (locacionales) de las empresas que producen, y el precio regulador de la misma, determinado por las condiciones medias de producción en el sector. Estas plusganancias tenderán a anularse si las empresas pueden acceder sin impedimentos a las condiciones más favorables. Pero si dichas condiciones son externas al capital, no reproducibles por él y se hallan bajo el dominio de un derecho de propiedad, estas plusganancias se *fijarán* como rentas del suelo (Marx, 1973).

Topalov (1984) enfatiza:

..."no basta con que ciertas condiciones de la valorización no puedan ser reproducidas y engendren plusganancias localizadas para que aparezcan rentas del suelo; es preciso también que un obstáculo impida al capital el libre acceso a ellas, que una propiedad del suelo autónoma oponga una resistencia real"... (Topalov, 1984:34).

Por lo tanto, aunque la propiedad territorial se imponga como un límite a la valorización de un capital que necesita hacer uso del suelo, sólo hay renta si se obtiene un ingreso diferente del salario y de la ganancia, o sea, si hay plusganancia. Y esa plusganancia se "fija" como renta sólo si existe una barrera de acceso asociada a un derecho de propiedad territorial.

Escolar (1989) sostiene que esta situación es aplicable al autotransporte urbano, puesto que la infraestructura vial es una condición de valorización del capital externa a él, no reproducible individualmente, y sujeta al dominio de la propiedad pública. Sostiene además que en el sector se obtienen plusganancias de productividad diferencial por variaciones en las condiciones técnicas (parque móvil) o locacionales (estado físico de la traza, volumen de demanda). El autor define así el concepto de renta de circulación como un tipo de renta del suelo. La cuestión reglamentaria no es recogida en este análisis.

Surge una pregunta. ¿El autotransporte urbano de pasajeros asegura *per se* la generación de plusganancias para cualquier capital que se valoriza por su intermedio?. La hipótesis que coloca el trabajo es que, con independencia de las características económicas del autotransporte urbano de pasajeros en tanto ámbito de valorización del capital, pueden existir en él plusganancias derivadas de su condición de actividad reglamentada en tanto el precio regulador sea definido por ésta.

Asimismo, estas plusganancias generadas por la reglamentación pueden ser apropiadas o fijadas como rentas en tanto ésta asigne derechos de uso localizados y exclusivos sobre una condición de valorización externa al capital y no reproducible individualmente, derechos que representan un obstáculo que impide el libre acceso del capital asociado a la propiedad del suelo.

La hipótesis del trabajo es que en el autotransporte urbano de pasajeros existen plusganancias generadas por la reglamentación como beneficios improductivos susceptibles de ser apropiados como rentas, en tanto el derecho de uso sobre la vialidad y el precio regulador sean definidos por ésta. Se pone en consideración la posibilidad de definir en el autotransporte urbano un nuevo tipo de apropiación rentística: una *renta reglamentaria*.

Müller (1996) emplea el término *renta regulatoria* para referir al argumento de la economía industrial de la reglamentación, acerca de la vulnerabilidad del estado a las influencias ejercidas por grupos de presión, pero sin avanzar en la determinación y definición teórica del concepto. Se parte del reconocimiento de intereses en los propios funcionarios públicos (intereses políticos), en oposición al supuesto de neutralidad del estado sostenido por la economía pública de la reglamentación, derivando de allí la captura de la reglamentación en beneficio de los reglamentados (Lévêque, 1998). **Este trabajo recoge parcialmente el término, conforme a la distinción conceptual formulada entre regulación y reglamentación (remitirse al capítulo 1). No así el concepto, que se lo aplica a la obtención de plusganancias empresariales derivadas de la reglamentación, fijadas como rentas en el autotransporte urbano.**

Desde esta perspectiva teórica se aborda el análisis de situaciones de acumulación diferencial en el autotransporte urbano con base en la generación de plusganancias. Se parte pues, de considerar un aumento en los ingresos, y no una disminución en los costos, punto de partida asumido desde la economía neoclásica para la definición de *economías* (*scope economies, network economies, scale economies*, entre otras), y objeto de discusión en la especialidad durante los últimos años, tal como se refiere en los capítulos 1 y 3.

Para finalizar, el Esquema 7.1 intenta resumir las principales ideas colocadas por el apartado.

¿Qué es una plusganancia?

Diferencia entre el precio de mercado y el precio de producción social o regulador (precio medio de un sector bajo condiciones medias del capital más la ganancia media).

¿Qué es una renta?

Las “fijación” de una plusganancia por la existencia derecho de propiedad territorial, que actúa como barrera de acceso de los capitales a un sector.



¿Es posible una renta reglamentaria?

Acumulación diferencial por aumento de ingresos (plusganancias), no por disminución de costos (economies).

Esquema 7.1. Las Rentas Reglamentarias en el autotransporte urbano.

Se dijo anteriormente que la renovación de los permisos es acompañada por la Resolución ST N°302/99 que promueve la colaboración empresaria y las absorciones y fusiones apuntando a racionalizar el gerenciamiento.

También en este caso la protección del operador “hacia fuera” tiene como contrapartida una desigual protección “hacia adentro” que habilita condiciones de competencia desigual, y por ende, de crecimiento desigual (o concentración).

2.2.2 Grados de exclusividad según condiciones de asignación del permiso (o de renovación).

La disposición de condiciones 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.

El Decreto 656/94 establece condiciones patrimoniales, fiscales, previsionales y de equipamiento para la asignación de los derechos de operación. Mantiene los requisitos contemplados por la reglamentación precedente, y aumenta algunas exigencias para las empresas de servicios públicos, haciéndolas extensivas a las de oferta libre. No incorpora criterios económicos para el acceso al permiso de servicios públicos. Las condiciones establecidas para la renovación de los preexistentes se aplican de manera uniforme, con independencia de la situación de los operadores.

La fijación de montos mínimos de capital para el ingreso a la actividad expresa un concepto sobre el mercado de autotransporte urbano tendiente a la atomización que **sustenta la necesidad de su reglamentación en la generación de externalidades. Como se vio, la Secretaria de Transporte de la Nación interpreta la concentración empresaria como un aspecto favorable a la madurez de la gestión empresaria y a la disminución de los costos.** Sin embargo, la reglamentación no incentiva la competencia y tampoco la productividad.

Las experiencias internacionales revisan la disposición de montos mínimos de capital por no condecir con los requerimientos propios de la actividad. Las opiniones más actuales señalan asimismo que la disposición de condiciones técnicas no es relevante como criterio de selección de operadores. La cantidad y calidad del servicio son aspectos relativos a la reglamentación técnica del servicio, que debe ser ejercida *durante el permiso*. Se sostiene que la disputa *por el permiso* debe ser con base en criterios económicos, es decir, pecuniaria y no técnica. Las experiencias recientes, europeas y latinoamericanas, muestran un abanico de alternativas de selección de prestadores conforme a criterios económicos: por el menor costo por kilómetro, por la menor tarifa, por el menor subsidio (para rutas de baja rentabilidad), por el mayor canon (para rutas con alta rentabilidad). Esto supone, a su vez, la discriminación de la rentabilidad heterogénea de las rutas, tema apuntado precedentemente.

El Decreto 656 justifica la disposición de montos mínimos de capital para asignar y/o renovar permisos de explotación como una garantía de la solidez de los prestadores. Los pliegos de los llamados a concurso de los permisos caducos aplican este criterio también a la calificación de las ofertas de las empresas en operación (mayor puntaje a las empresas con mayor tamaño en

cantidad de parque). En ninguna ocasión se presentan ofertas de prestadores nuevos o ajenos al sector. Con excepción de un caso, los concursos realizados hasta fines de 1999 tienen siempre un único oferente que resulta ganador. Asimismo, la garantía de solidez se contraría con la admisión de formas suprasocietarias jurídicamente precarias para la provisión de servicios públicos (como las uniones transitorias de empresas) (se remite al capítulo 8).

La selección de operadores conforme a condiciones de asignación del permiso tampoco condice con la posterior ausencia de reglas para efectuar transacciones accionarias. **Esto supone una visión estática de la empresa. El control del servicio se disocia del control de la empresa. En el caso de estudio este es un dato interesante pues al momento de delegar los permisos se interpreta que proteger el servicio es proteger a la empresa, pero al momento de controlarlos el monitoreo del servicio se independiza del de la empresa.**

Si bien la disposición de condiciones de asignación distorsiona la competencia cerrando el mercado "hacia fuera", no suponen un elemento de desequilibrio de la competencia "hacia adentro" del mercado", a menos que el mismo "encierre" una estructura desequilibrada.

La disparidad de situaciones de los operadores preexistentes en el caso de estudio, hace que la aplicación de condiciones de asignación uniformes distorsione la competencia por el acceso al beneficio de la renovación automática del permiso.

La revisión reglamentaria dispone la renovación del parque (antigüedad y tipo) y el saneamiento de deudas fiscales, previsionales y judiciales (seguros) como condiciones para acceder al beneficio de la renovación de permisos sin llamado a licitación. También la incorporación de nuevas tecnologías tendientes a aumentar la seguridad de la circulación, tales como limitadores de velocidad, controles a la apertura de puertas, caja automática y suspensión neumática de los vehículos y máquinas expendedoras de boletos⁹⁹.

El impacto de estas inversiones en la estructura de costos de la actividad es significativo y define posibilidades diferenciales de reconversión empresaria para los operadores, conforme a la capacidad económico financiera de los mismos.

La ausencia de mecanismos de asistencia a la reconversión de los operadores pequeños o con permisos menos rentables, torna vulnerable su situación y favorece un crecimiento desigual de las empresas permisionarias, mediante procesos de quiebra, absorción o fusión. En un contexto de retracción de la demanda y de aumento de la competencia (de alternativos, ferrocarriles, auto y caminata) como el registrado en los '90, esto compromete seriamente la supervivencia de las pequeñas empresas y/o de las menos rentables. Se vuelve sobre este particular en el capítulo 8.

⁹⁹ La eficacia de estas medidas ofrece dudas, puesto que los índices de accidentalidad en la actividad no disminuyen. Según información de las cámaras empresarias, en la Ciudad de Buenos Aires se producen 89 muertes por accidentes de tránsito durante el primer semestre de 1996, y 103 durante el mismo período de 1997 (Auto Colectivo, 1998).

En resumen, las condiciones para la asignación y renovación de los permisos aumentan el grado de exclusividad de los prestadores, controlan la competencia y tornan selectivo el privilegio de renovación automática del permiso, habilitando procesos de concentración.

La renovación de derechos de explotación en un mercado cerrado “hacia fuera” prodiga un grado de exclusividad preferencial y uniforme para los operadores existentes, pero “hacia adentro” del mercado su distribución es heterogénea y se generan grados diferenciales de exclusividad. Las condiciones para la renovación de los permisos y/o para la asignación de permisos caducos, promueven un perfil de empresa divergente del tradicional en la actividad y favorable al crecimiento en tamaño de los operadores.

2.2.3 Grado de exclusividad según amenaza de sustitución.

Los cambios en la “demanda” del autotransporte público, en volumen, tipo y direccionalidad, funcionan como un factor desestabilizador de la “oferta”. En el capítulo 5 se presenta el contexto en el que se inscribe la revisión reglamentaria respecto a estos particulares.

El crecimiento de los viajes en automóvil particular, el crecimiento de los viajes en ferrocarril y subtes, el crecimiento de los viajes en servicios de oferta libre, y el crecimiento de los viajes a pie, repercuten en la demanda del autotransporte público metropolitano. En la opinión del trabajo este aspecto es el que actúa como principal condicionante del grado de exclusividad de las empresas autotransportistas durante el período considerado.

La reglamentación puede intervenir frente a la amenaza de sustitución, siempre que los competidores estén sujetos a reglamentación. En el caso de estudio esto se aplica a los servicios ferroviarios y a los de oferta libre.

Un primer elemento a considerar es que la revisión reglamentaria del autotransporte es simultánea a la adjudicación de las concesiones ferroviarias. En este aspecto la ausencia de reglamentación sobre la expansión de un capital o grupo de capitales operadores entre servicios de un mismo mercado de viajes permite amortiguar la amenaza de sustitución que significa la gestión privada de los servicios ferroviarios.

Un segundo elemento a considerar es que la habilitación de servicios de oferta libre, elemento clave para la promoción de la competencia y la eficiencia conforme al Decreto N°656/94, no apunta a la *incorporación* de nuevos competidores, sino a la *reglamentación* de preexistentes.

Los servicios urbanos especiales (denominados genéricamente “charters”) existen con anterioridad a la década del '80, básicamente como modalidad de traslado del personal de ciertas empresas, pero crecen y se consolidan a principios de los '90, tras el deterioro del servicio ferroviario precedente a su concesión, al que se suma la cobertura desigual y baja calidad del autotransporte.

Esta situación es de difícil retorno, pues emerge y se adopta por insatisfacción de la demanda. Ya a fines del los '60 la Secretaría de Transporte emite la Resolución N°490/68 tendiente a impedir el crecimiento de servicios con estas características y a controlar a los existentes, con el objetivo explícito de evitar la competencia con los servicios convencionales o 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 al surgimiento de alternativas potencialmente competidoras. El crecimiento de los servicios semirrápidos durante la década del '90 que muestra la Tabla 7.1 corrobora la existencia de demanda insatisfecha, sea por oferta insuficiente o insatisfactoria del servicio.

El Decreto 656/94 autoriza diferentes modalidades de prestación para los servicios públicos (rápidos, semirrápidos, diferenciales) y habilita a sus operadores a prestar simultáneamente servicios de oferta libre, buscando **transformar una competencia preexistente en una competencia reglamentada, y simultáneamente, en una alternativa de diversificación de la actividad.**

Tabla 7.1. Transporte automotor de jurisdicción nacional de la RMBA. Servicios semirrápidos.

| AÑO | PASAJEROS (MILLONES) | INCREMENTO BASE 100 = 1992 | KILÓMETROS (MILLONES) | INCREMENTO BASE 100 = 1992 |
|------|-------------------------|-------------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| 1992 | 6,27 | 100 | 2,93 | 100 |
| 1993 | 14,15 | 226 | 7,60 | 259 |
| 1994 | 16,06 | 256 | 10,46 | 357 |
| 1995 | 18,27 | 291 | 20,49 | 699 |
| 1996 | 23,37 | 373 | 21,84 | 745 |
| 1997 | 20,11 | 321 | 16,76 | 572 |
| 1998 | 19,09 | 304 | 17,04 | 582 |
| 1999 | 17,55 | 280 | 15,03 | 513 |
| 2000 | 17,45 | 278 | 14,68 | 501 |
| 2001 | 16,29 | 260 | 15,21 | 519 |
| 2002 | 15,85 | 253 | 14,77 | 504 |

Fuente: Elaboración propia, según Argentina – CNRT, 2003.

Según un trabajo realizado por el Departamento de Registro de Operadores de la ex CoNTA en 1996, los servicios urbanos especiales son servicios prestados por empresas pequeñas, en general choferes dueños, esto es, prestadores de un sólo vehículo que a su vez lo conducen. Atienden zonas de baja accesibilidad o de demanda solvente en reemplazo del automóvil particular, y se deriva a ellos menos del 5% de los pasajeros transportados por los colectivos. En 1996 el número de empresas habilitadas de oferta libre es de 259 y el de empresas de servicio público 112. En tanto, los pasajeros transportados por los servicios públicos de jurisdicción nacional superan los 8 millones de pasajeros/día, y los servicios urbanos especiales no alcanzan a transportar 30000 pasajeros/día (Belenky y otros, 1996).

En razón del tipo de demanda servida (zonas de baja accesibilidad y/o reemplazo del automóvil particular), la permanencia de estos servicios resulta favorable y oportuna su habilitación y reglamentación. Sin embargo, *a posteriori* del Decreto N°656/94, la propia Autoridad de Aplicación los desalienta.

La Secretaría de Transporte suspende la recepción de nuevas solicitudes de inscripción inmediatamente después de la puesta en vigencia del Decreto N°656, mediante la Res. ST N°260/94. En 1995, la Res. ST N°54/95 lo modifica e incorpora nuevos requisitos respecto a la antigüedad del parque. Ante el sostenido descenso de la demanda de los servicios públicos las cámaras empresarias solicitan no sólo la suspensión de nuevas habilitaciones, sino incluso el levantamiento de todas existentes (expedidas y pendientes) (El Auto Colectivo, 1997). En 1998 se suspende la entrega de nuevas habilitaciones y también la admisión de cambios en la modalidad de los servicios registrados. En 1999 se cierra formalmente la modalidad de servicios más flexible (contratados ocasionales) (Res. ST. 328/99). Y a partir de 2001 se formaliza el cierre del registro para nuevas habilitaciones en cualquier modalidad, incluso para cambios en la modalidad e incorporación de vehículos (RES. ST. 127/01).

Si bien la reglamentación de los servicios de oferta libre no redundaba en una reducción de los mismos (pues el número de los servicios fuera del registro o “ilegales” crece conforme la normativa se torna más restrictiva), funciona hasta el 2000 como un mecanismo de control de su crecimiento (Gutiérrez y Kralich, 2005b)¹⁰⁰. La crisis macroeconómica iniciada en 2001, junto a la devaluación, el aumento del precio de los insumos básicos y la subvención tarifaria al autotransporte público, tienen mayor impacto sobre la actividad que las restricciones reglamentarias.

Es interesante observar asimismo, que la aplicación del concepto de empresa línea y la suba sostenida de tarifas que acompaña el proceso de concentración de las empresas autotransportistas resulta en una restricción a la capacidad reglamentaria para intervenir sobre la amenaza de sustitución del producto.

Según el mismo trabajo de 1996, el 70% de los viajes en servicios urbanos especiales (SUS) tiene origen en partidos de la RMBA con oferta escasa o ineficiente de servicios públicos que los vinculen en forma directa con la Ciudad Autónoma de Bs. As., sea por accesibilidad a líneas nacionales de autotransporte y/o a la red ferroviaria (Florencio Varela, Morón, Quilmes, Berazategui, La Matanza, Gral. Sarmiento, Merlo) (Belenky y otros, 1996). Los orígenes de estos viajes se agrupan en los corredores oeste y sur, donde se encuentran los partidos con menor accesibilidad y grandes asentamientos de población con ingresos bajos y medios-bajos. El resto utiliza el charter en reemplazo del automóvil particular, y los viajes tienen origen principalmente en el corredor norte. Estudios recientes confirman la vigencia de estos lineamientos en términos generales (Gutiérrez y Kralich, 2005b)¹⁰¹.

¹⁰⁰ En 1998 el número de empresas y vehículos con certificados de vigentes llega a 1336 y 1932, respectivamente. A partir de 1999 disminuye hasta la actualidad. En 2000 las empresas con certificados vigentes son 495 y los vehículos 865. Las opiniones de funcionarios de la CNRT, la ST y de representantes legales de las empresas de oferta libre coinciden en consignar que están fuera del registro el 50% de los servicios que se prestan actualmente en la RMBA.

¹⁰¹ Las localidades de origen de los servicios permiten identificar seis corredores en 2004, a saber: norte, noroeste, oeste, sudoeste, sur y sudeste. En todos ellos el mayor flujo de servicios se ubica entre los 25 y 35 kilómetros de distancia a la CBA. Los corredores sudeste, oeste y norte concentran el 68% de los orígenes la periferia, y sólo cuatro partidos (que representan sólo el 16% de la población total de los partidos aglomerados que componen la RMBA) reúnen el 45% del total. Estos son Berazategui (16%), San Isidro (14%), Morón (8%), y Lomas de Zamora (7%). Estos análisis utilizan las estadísticas sobre los servicios registrados, por lo cual los datos indican los lugares donde el porcentaje de servicios registrados (legales) es más alto, y no necesariamente aquellos donde el total de los servicios existentes lo es (legales o ilegales).

Los servicios de oferta libre posibilitan la realización del viaje en un sólo tramo, pagando una tarifa que puede ser equivalente o menor a la resultante de la sumatoria de diversos tramos en un mismo medio o en distintos. Lo mismo es aplicable a la realización de viajes en automóvil u otros modos de desplazamiento individual (taxis, remises). En ambos casos se suman ventajas de mayor confort, que van desde la simple posibilidad de viajar sentado a opciones más sofisticadas de servicio, como el ambiente climatizado, las butacas reclinables, la disposición de periódicos, la posibilidad de retiro a domicilio, etc., según las características del segmento de pasajeros al que se destinan¹⁰².

Lo dicho contribuye a comprender la participación sostenida de los servicios de oferta libre a pesar de las restricciones crecientes de la reglamentación, desde el punto de vista de la demanda. Pero desde el punto de vista de la oferta, la suba de la tarifa de los servicios públicos de autotransporte alienta la existencia de competidores dispuestos a operar con menores márgenes de rentabilidad, en un contexto macroeconómico de desempleo y recesión, y en un tecnológico de disponibilidad de mini buses y de buses usados (estimulado por la propia renovación del parque de los servicios públicos).

La sostenida pérdida de pasajeros del autotransporte público durante el período considerado indica la sustitución del “producto” ofrecido por otras opciones de viajes que compiten por el mismo “mercado” de pasajeros metropolitano.

En la opinión del trabajo, esta restricción al grado de exclusividad de los operadores del autotransporte es la que desencadena la reconversión de la estructura empresarial comprobada en el capítulo 6, reconversión acompañada y habilitada por la reglamentación conforme al análisis que desarrolla este capítulo.

2.2.4 Poder de negociación: competencia desigual.

El acceso a la información es un elemento clave que refuerza el poder de negociación diferencial de las empresas preexistentes, y dentro de este conjunto, a su vez, el de las grandes empresas. Por ende, refuerza la concentración.

En el caso de estudio la acción del poder de negociación diferencial de los operadores existentes frente al ingreso de nuevos competidores se distorsiona por el hecho de que el mismo está cerrado conforme a las condiciones dispuestas para la asignación y/o renovación de los permisos.

El poder de negociación de las empresas existentes frente al permisionante queda de manifiesto en los vaivenes registrados en la aplicación de la reglamentación, hecho que tiene como contrapartida un efecto diferencial sobre los operadores, en refuerzo del poder de negociación de las grandes empresas, es decir, alimentando un círculo acumulativo entre poder de negociación y concentración.

¹⁰²Estas distinciones se explican en el tipo de mercado que atienden los denominados “charters”, comprensivo de los dos extremos del espectro socioeconómico, esto es, sectores de altos y bajos ingresos.

Esto se ilustra en el capítulo 8 con lo acontecido respecto al cumplimiento de los requisitos dispuestos por la normativa para acceder al beneficio de la renovación automática de permisos. Allí se comenta que los pequeños operadores contraen deudas para afrontar los plazos previstos por la reglamentación para la renovación del parque, comprometiendo su condición financiera en un contexto de retracción de la demanda. Una vez expirado, el plazo se posterga a consecuencia del *lobby* realizado por las cámaras empresarias, modificándose inclusive condiciones de tipo y cantidad. El endeudamiento contraído, sumado a la sostenida contracción de la demanda y a la competencia de los operadores en mejores condiciones, cierra un círculo acumulativo de decadencia que culmina con la quiebra y absorción de las empresas pequeñas.

La expansión de los operadores sobre otras líneas de la red permite acceder a información sobre partes crecientes del mercado respecto a parque, pasajeros, costos, recaudación, etc.. Asimismo, la expansión sobre los servicios ferroviarios mediante la conformación de grupos multimodales refuerza el acceso dispar a la información, y también el poder de negociación frente al permissionante, frente a otras empresas, frente a los proveedores y los usuarios¹⁰³.

Cabe mencionar que la estrategia reglamentaria aplicada al ferrocarril metropolitano de superficie y subterráneo, sigue los mismos lineamientos de la aplicada al autotransporte. Se definen indicadores de oferta, de servicio, y económicos, cuyo control y fiscalización depende de la información proporcionada por el operador. Distingue a la estrategia reglamentaria del ferrocarril la utilización de un incentivo a la mejora de la calidad del servicio, que habilita incrementos tarifarios como premio a la evolución de un índice. Su aplicación, no obstante, da lugar a distorsiones y es cuestionada en la Audiencia Pública de 2001. Se profundiza sobre este particular en el capítulo 8.

La convergencia de intereses entre las terminales automotrices y las empresas de colectivos desvirtúa la competencia de los proveedores y refuerza el poder de negociación diferencial de los operadores. Esta convergencia de intereses es fomentada por la revisión reglamentaria. Por una parte, las concesionarias automotrices tienen una activa participación en la formación de uniones de empresas en el autotransporte metropolitano que incluye aportes al capital accionario¹⁰⁴. Por otra, la incorporación de unidades aptas para discapacitados dispuesta por la Secretaría de Transporte de acuerdo a la Ley de Tránsito, desata una guerra entre las terminales automotrices que culmina en la Justicia¹⁰⁵. Por último, terminales con una comprometida situación financiera hacia fines de los '90 se sostienen gracias al apoyo político recibido del gobierno¹⁰⁶.

¹⁰³ La regularización de los permisos de explotación promovida por la revisión reglamentación, en coincidencia con la gestión de las concesiones ferroviarias, facilita el acceso al crédito en condiciones más ventajosas, por ejemplo.

¹⁰⁴ El primer concesionario en ventas de chasis Mercedes Benz para el autotransporte, fomenta la formación de uniones de empresas otorgando créditos para la renovación de vehículos con compromiso de compra periódica, o bien realiza aportes al capital accionario en vehículos.

¹⁰⁵ La empresa Mercedes Benz denuncia que las disposiciones de la Secretaría de Transporte están "hechas a medida" de los chasis fabricados por Scania y El Detalle. El Detalle es una empresa argentina. Según informantes de la industria automotriz, participa en ella Nuevos Rumbos SATCIFI, permissionaria de una de las líneas de autotransporte público más rentables de la región.

¹⁰⁶ Según entrevistas realizadas a personal jerárquico de la empresa El Detalle acumula hacia 1999 una deuda de 70 millones de pesos, que financia con la venta de chasis adquiridos por empresas de colectivos mediante créditos

2.3 Conclusiones acerca de la “competencia reglamentada”.

La revisión reglamentaria del autotransporte metropolitano de Buenos Aires va en sentido contrario al de la reforma del estado en Argentina, y también a la del sector a nivel internacional. En lugar de disminuir la intervención estatal se conserva un marco reglamentario de rígida intervención, criticado por promover la captura de la reglamentación por prestadores amparados en situaciones de fuerte protección.

A nivel internacional las reformas reglamentarias apuntan a **augmentar la competencia** de los operadores mediante mecanismos de licitaciones periódicas de corto o mediano plazo, y a la introducción de criterios económicos para la selección y evaluación de las empresas. **A nivel nacional**, en cambio, la normativa apunta a regularizar la situación de los **operadores preexistentes, cerrando el mercado a la competencia y reglamentando la de servicios que constituyen una amenaza de sustitución.**

Se pretende un mayor control y fiscalización manteniéndose la modalidad de reglamentación de la franquicia que acompaña la consolidación de una estructura empresarial conservadora, y que finalmente lleva a instalar una estructura oligopólica tanto intra como intermodal, y sin una efectiva función de planificación, que es la que en verdad distingue y garantiza la prestación del servicio como servicio público.

Hacer efectivo un marco reglamentario que promueve procesos de concentración, protegiendo la continuidad y exclusividad de los operadores consolidados, y amparando su expansión y crecimiento diferencial, es poco factible. En especial si depende sólo del poder público. La garantía de continuidad y exclusividad del permiso convierte la garantía de **continuidad del servicio público**, en garantía de **continuidad de las empresas consolidadas y de su negocio**. Esto se comprende considerando los intereses resultantes de una “privatización antecedente”, consolidados al amparo de una estrategia reglamentaria que asegura monopolios espaciales y privilegios de exclusividad.

La asignación de derechos de exclusividad habilita distorsiones en la competencia y procesos de crecimiento diferencial, esto es, concentración. El desafío que supone esta decisión reglamentaria es cómo dar la exclusividad de un negocio sin dar el poder. O más difícil aún, cómo dar la exclusividad “quitando” o condicionando poder históricamente adquirido y acumulado, como sucede en el caso de renovar los permisos de operadores preexistentes. Esto remite a la controvertida relación entre exclusividad y poder de negociación, y a la reglamentación de un poder económico creciente desde un poder político decreciente, esto es, al “desequilibrio” de poderes y de capacidades en la relación reglamentaria entre actores con diferentes niveles de consolidación.

otorgados por el Gobierno Nacional. Uno de los dos grupos empresarios más grandes de la jurisdicción nacional (impulsor de los modelos de El Detalle en el mercado metropolitano), también contrae una deuda millonaria en los últimos años. La concesión de permisos caducados por medio de formas jurídicamente precarias como las uniones transitorias de empresas, hecha sombras al respecto.

3.3 Ecuación económica del permiso y definición de plusganancias. Simulación.

Retomando lo dicho anteriormente, los servicios públicos de autotransporte metropolitano de pasajeros en Buenos Aires están fuertemente reglamentados. Se requiere de un permiso de operación, que otorga derechos de operación exclusivos sobre un recorrido. Los operadores son remunerados por la tarifa y ésta se reglamenta por control de costos, mediante la definición de un "precio regulador" para cada uno de los grupos de tarificación. Este representa el de una empresa tipo cuyos parámetros operativos son el promedio estadístico de los correspondientes al conjunto del grupo.

Como se vio, el "precio regulador" expresa un costo por kilómetro recorrido, que se traduce a la tarifa de la siguiente forma:

$$TM = \frac{CM}{CO}$$

donde TM es la tarifa media, CM el costo total medio (suma del costo básico más la ganancia), y CO el coeficiente de ocupación medio (cociente entre los pasajeros transportados y los kilómetros recorridos en un año).

La ecuación económica de la empresa patrón se define, pues, del siguiente modo:

$$\begin{aligned} I &= E \quad (2) \\ CO * TM * KM &= CM * KM \\ (CO * TM * KM) - (CM * KM) &= 0 \end{aligned}$$

donde I es el ingreso medio anual y E el egreso medio anual (ambos en \$/km/año), CO el coeficiente de ocupación medio, TM la tarifa media, CM el costo total medio por kilómetro, y KM los kilómetros medios recorridos en un año.

El costo total medio, el coeficiente de ocupación medio y la tarifa media resultan de aplicar los valores y/o precios presupuestados (suministrados por la AA y/o las cámaras empresarias), a la metodología presentada arriba. Los ingresos y egresos medios anuales resultan de multiplicar los valores medios por kilómetro por la cantidad de kilómetros recorrida en un año.

De esta manera, la ecuación económica del permiso mantiene el equilibrio económico - financiero del conjunto de las empresas. Esto es, **la reglamentación asegura (a través de la tarifa) ingresos para cubrir los costos y un margen de ganancia. Se observa a continuación si también asegura plusganancias.**

El análisis siguiente se realiza con base en datos reales de las empresas de autotransporte público de jurisdicción nacional de la región metropolitana. La información sobre costos e ingresos medios es suministrada por la Secretaría de Transporte de la Nación, y los datos sobre recaudación, pasajeros y kilómetros por línea son suministrados por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT). Se considera la situación del grupo tarifario corta distancia Distrito Federal a Diciembre de 2000, por ser ésta la aplicada al cálculo de la tarifa vigente.

Cabe destacar que los resultados son extensivos a los demás grupos tarifarios de la jurisdicción, y que su validez es independiente de la exactitud de las cifras (ver ANEXO ESTADISTICO).

Según la ecuación económica (2), la empresa puede obtener plusganancias mediante una reducción de costos, un aumento de ingresos o una suba de tarifa. Dado que el interés del trabajo es verificar la generación de plusganancias por aumento de ingresos, se observa cómo se comporta la ecuación económica de las empresas conforme a variaciones en el coeficiente de ocupación y en los kilómetros recorridos. Establecidos por la reglamentación el precio regulador por costo/kilómetro y la tarifa, de ellos dependen los ingresos, ya que definen el volumen de pasajeros de las trazas, es decir, las condiciones locacionales de los derechos de operación exclusivos.

En la Tabla 7.5 se compara la ecuación económica (2) de la empresa patrón con la de las empresas de peor y mejor *performance* del sistema (denominadas empresa mínima y máxima, respectivamente). Se recuerda que la ganancia contemplada por la reglamentación está contenida en los egresos, pues forma parte del costo total. En consecuencia, lo que registra la confrontación de ingresos y egresos es la existencia de minus o de plusganancias. Se ilustra asimismo cómo, manteniendo constante el nivel de egresos, varían los ingresos conforme difieren de la media tanto los kilómetros recorridos como el coeficiente de ocupación. Para ambas variables se seleccionan los valores reales mínimos y máximos del espectro de operadores (empresas A, B, C, D).

Tabla 7.5. Ecuación económica de las empresas de autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional. Grupo Tarifario Distrito Federal. Año 2000.

| ECUACION ECONOMICA | INGRESOS (\$) CO * TM * Km | EGRESOS (\$) CM * Km | PLUS (\$) |
|-----------------------|--------------------------------|-------------------------|--------------------|
| EMPRESA PATRON | 2.68 * 0.79 * 3.180.000 | 2.1149 * 3.180.000 | 0 |
| EMPRESA MINIMA | 1.80 * 0.79 * 5.041.000 | 2.1149 * 5.041.000 | - 3.492.908 |
| EMPRESA MÁXIMA | 3.64 * 0.79 * 5.264.000 | 2.1149 * 5.264.000 | + 4.004.325 |
| Empresa A | 1.78 * 0.79 * 3.180.000 | 2.1149 * 3.180.000 | - 2.253.666 |
| Empresa B | 3.99 * 0.79 * 3.180.000 | 2.1149 * 3.180.000 | + 3.298.296 |
| Empresa C | 2.68 * 0.79 * 4.063.908 | 2.1149 * 3.180.000 | + 1.878.724 |
| Empresa D | 2.68 * 0.79 * 8.932.886 | 2.1149 * 3.180.000 | + 12.187.324 |

Fuente: Elaboración propia. GCBA -Expediente N° 75158/00, según Argentina – MIV – ST, 2000. Base de datos autotransporte, según Argentina - CNRT, 2003.

Se observa en la Tabla 7.5 que con el coeficiente de ocupación promedio la empresa patrón obtiene un resultado neutro, o sea, en equilibrio. Cubre con sus ingresos todos sus costos, y obtiene el margen de ganancia estipulado por la reglamentación (el resultado en equilibrio incluye la utilidad, pues el costo total de la actividad es el costo básico más la compensación empresaria). La empresa de peor *performance* o mínima, con coeficiente de ocupación menor al de la empresa media, tiene como resultado una minus ganancia de \$3.492.908 al año. La empresa de mejor *performance* o máxima, con coeficiente de ocupación mayor al de la empresa media, obtiene en cambio una plusganancia anual de \$4.004.325. Entre ambas existe una diferencia de ingresos que alcanza los \$7.497.233 anuales

Los resultados obtenidos permiten observar que la selección de una empresa promedio para la ponderación de costos y el cálculo de la ganancia empresaria, supone la existencia de empresas cuyos costos quedan por encima o por debajo del valor de aquellos considerados en equilibrio, es decir, para definir la tarifa a través de la cual se sostiene la operación y se retribuye a las empresas. Por lo tanto, aquellos operadores cuyos costos e ingresos coinciden con los de la empresa tipo obtienen ganancia, aquellos operadores cuyos costos e ingresos no coinciden con los de la empresa tipo pueden obtener beneficios extraordinarios (plusganancias), o no obtener beneficios.

Como la permanencia de empresas mercantiles con rentabilidad negativa es inviable, esta forma de reglamentación de precios supone la existencia de mecanismos de compensación. Estos pueden funcionar eliminando, sosteniendo o incrementando las plusganancias. Ejemplos del primer y segundo tipo son las cámaras de compensación tarifaria, las tarifas diferenciales por corredores, o las subvenciones directas. Se trata en estos casos de vías explícitas de compensación¹¹².

La ausencia de mecanismos explícitos de compensación supone la existencia de vías implícitas, y son éstas las que habilitan mecanismos del tercer tipo, donde la inviabilidad comercial de las empresas deficitarias se supera mediante el incremento de plusganancias.

A continuación se observa la forma en que esto acontece en Buenos Aires, donde no se aplican vías explícitas de compensación.

Establecer un precio regulador en el autotransporte urbano sobre mercados de rentabilidad diferencial con base en una empresa promedio, habilita la generación de plusganancias, y por ende, situaciones de crecimiento diferencial o concentración empresaria. Definir permisos de operación sobre mercados locacionales exclusivos e individuales permite su apropiación como una "renta reglamentaria".

3.4 Renta Reglamentaria por manipulación de costos o Renta reglamentaria I: la supervivencia de empresas con minus ganancia.

Una crítica fundamental al tipo de reglamentación de precios aplicada es la dificultad de control y su desincentivo a la eficiencia

La asimetría de información entre las partes de un contrato es uno de los vicios de la reglamentación de monopolios naturales más comúnmente observados, y se lo denomina *selección adversa*. La empresa puede manipular la información sobre sus costos, declarando que son más elevados. La reglamentación económica de precios con base en el control de costos operativos, impone su revisión periódica conforme a información suficiente y confiable. En el caso que se analiza, como el resarcimiento del operador es por los boletos vendidos que el mismo recauda, este requisito es extensivo a los ingresos de la actividad.

¹¹² Con este objetivo se crea en Brasil una Cámara de Compensación Tarifaria en 1985. Dicha cámara compensa el déficit de explotación de algunos servicios con el superávit de otros, garantizando rentabilidad igual a todas las empresas. A su vez, se entrega la explotación de las líneas deficitarias a empresas grandes o con recorridos de mayor rentabilidad (Neto, O. *et al.*, 1996). Se remite al capítulo 3 sobre estos particulares.

El conocimiento de los costos e ingresos reales de las empresas por parte del permisionante es improbable, y plantea su sujeción al suministro de información del permisionado como un obstáculo de muy difícil resolución.

El seguimiento sistemático de las planillas de costos del autotransporte metropolitano evidencia esta restricción claramente. Con motivo del último incremento tarifario, en el Expediente de la Audiencia Pública realizada por el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se registran variaciones en la ponderación de los parámetros de cálculo, que no son acompañadas por aclaraciones. También incongruencias, como variaciones en los valores de un mismo rubro del costo entre planillas correspondientes a la misma fecha de medición, e inconsistencias, como comportamientos disímiles para los grupos tarifarios de corta distancia (Distrito Federal y Suburbanas Grupo I) frente a un mismo rubro del costo¹¹³ (GCBA - Expediente N° 75158/00).

La carencia de mecanismos de control social torna aún más vulnerable esta situación. Una observación básica al respecto es que las mencionadas planillas no son públicas.

Aún sin considerar posibilidades de corrupción, intereses creados y mecanismos corporativos de presión, reducir la dependencia del reglamentador frente al reglamentado es un elemento crucial la efectividad del control público, con vistas a evitar o corregir fallas de la reglamentación que resultan en la concentración del mercado.

Lo dicho habilita posibilidades implícitas de compensación de las empresas con minus ganancias mediante la manipulación del “precio regulador”. Esto permite equiparar la ecuación de la empresa promedio con la de la empresa de peor *performance*, garantizando rentabilidad positiva para *todas* las empresas del sistema. De este modo, algunas obtienen ganancias y otras plusganancias, pero ninguna minus ganancias.

Una posibilidad de manipulación del precio regulador es la sobredimensión y sobrevaluación de ciertos rubros de la estructura de costos, otra la introducción de distorsiones en las metodologías de cálculo. Se ilustra esto seguidamente mediante ejemplos del caso.

3.4.1 Manipulación de costos por sobredimensión y/o sobrevaluación de parámetros.

La estructura de costos definida por la reglamentación es compleja, tanto por la amplitud como por la diversidad de rubros que la componen. En la práctica, las negociaciones tarifarias entre la Autoridad de Aplicación y las cámaras empresarias utilizan una estructura de costos simplificada compuesta por sólo seis rubros básicos (combustibles, lubricantes, neumáticos, seguros del vehículo, precios el chasis y de la carrocería), lo cual introduce una primera ambigüedad sobre la pertinencia de la metodología aplicada.

¹¹³ Conforme a las planillas de costos suministradas por la Secretaría de Transporte de la Nación en ocasión de realizarse la Audiencia Pública de Enero de 2001, los costos fijos indirectos sufren un alza del 14% para el DF entre 1998 y 2000, y una baja del 13% para el SGI (GCBA -Expediente N° 75158/00).

Se observa, asimismo, que en ciertos casos los parámetros considerados están sobredimensionados y en otros sobrevaluados. Dos rubros fundamentales son personal y material rodante.

El plantel de personal afectado al servicio ilustra el sobredimensionamiento de parámetros. Se considera un plantel de 180 empleados para las empresas del Distrito Federal y de 300 para las Suburbanas Grupo I (el personal de tráfico, mantenimiento y administración es de 45 y 60 personas respectivamente, para un parque de 53 y 95 vehículos). Este rubro es el principal costo de la actividad. Representa el 36% del gasto total de explotación, y con base en él se establece otros, como el de asegurar el monto anual de salarios y la responsabilidad civil.

El cálculo de la inversión realizada en inmuebles apunta en este mismo sentido. El capital invertido en inmuebles se establece en función del valor del m² de superficie (de pavimento, garage, administración o terreno, respectivamente). La superficie de terreno considerada para la empresa patrón es de 2680 m² para el grupo tarifario Distrito Federal y 4790 m² el grupo Suburbanas Grupo I. Este costo incide a su vez en el cálculo del monto de los seguros, los gastos de conservación, amortizaciones, intereses, etc..

El rubro de gastos generales incluye un monto fijo destinado a gastos como útiles, franqueos, refrigerios, viáticos, seguros sobre útiles y muebles, aportes a organizaciones empresariales, gastos de publicidad y propaganda, multas, etc., de efectividad cuestionable.

El rubro correspondiente al impuesto inmobiliario puede incluirse entre estos casos, dado que se considera una valuación fiscal del inmueble equivalente a las 2/3 partes de su valor actualizado, siendo ésta habitualmente inferior. Respecto a la situación impositiva general del sector vale mencionar que ésta contempla particularidades respecto a la generalidad de las actividades económicas, tales como eximición del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA), reducción del 50% en la alícuota del impuesto a los ingresos brutos, subvención en el precio del gas – oil, entre ellas.

Otro ejemplo es el de los costos de reparación. La reparación del material rodante se incorpora dentro de la tarifa como un gasto equivalente al 95% del su costo de depreciación. Esto significa que cuando el vehículo se amortiza en un 100% (es decir, se realiza el total de la amortización), el monto cobrado por reparaciones es prácticamente igual al valor del vehículo (considerando tanto chasis, como carrocería y motor). Esto permite que las empresas recuperen dos veces la inversión realizada en vehículos, principal capital de la actividad.

La sobredimensión de los parámetros, primordialmente en kilometraje y del parque en cantidad y antigüedad, aumenta los ingresos globales. La investigación empírica **verifica en el capítulo 8 una tendencia al incremento de los parámetros del costo y a la sobrecapitalización (efecto Averch-Johnson) durante los años '90.**

3.4.2. Manipulación de costos por distorsión en el cálculo de rubros.

En relación a este tema es que se observan variaciones en las planillas de costos medios consultadas. Una básica refiere a la definición de la compensación empresaria y de los costos

de disposición sobre el capital invertido. Se observa que a partir de Julio de 2000 la primera desaparece como rubro independiente de la estructura de costos y queda sólo el costo de disposición del capital invertido en material rodante e inmuebles (ver ANEXO ESTADISTICO). Esta disquisición es pertinente porque habilita una doble vía de retribución que se detalla seguidamente.

Como se dijo, el costo básico es la suma de todos los costos detallados, excepto el impuesto a los ingresos brutos y la retribución de la gestión empresarial. Esto es, el costo básico incluye los costos operativos y de amortización, y además los costos de disposición del capital invertido en vehículos, insumos, inmuebles, máquinas y herramientas, los impuestos y los gastos generales como multas, publicidad, honorarios judiciales, etc.

La alícuota del 10% de retribución a la gestión empresarial se calcula sobre este costo básico de la siguiente manera:

$$Cre = \frac{C \text{ básico} \times \partial_2}{1 - (\partial_1 + \partial_2)}$$

donde ∂_1 es el impuesto a los ingresos brutos y ∂_2 es la alícuota de la gestión empresarial. Dos consideraciones se desprenden de este cálculo: una, que la alícuota va a ser superior al 10% del costo básico, pues se está dividiendo por un número menor a 1; otra, que la ganancia se calcula sobre los costos operativos y de amortización, y también sobre los impuestos, los costos de disposición, y los gastos generales de la actividad, como multas, publicidad, honorarios judiciales, etc., en lugar de hacerlo sobre el capital invertido en la actividad.

La metodología define como costo de disposición del capital invertido en vehículos, insumos, inmuebles, máquinas y herramientas una tasa real de interés, libre de impuestos y de efectos inflacionarios, del 8% anual.

Un costo de disposición (u oportunidad) representa la ganancia que una empresa obtendría al invertir su capital en el mercado financiero, es decir, es una forma de compensar el riesgo de invertir en una actividad, por ende, una forma de definir la ganancia. Incluir costos de disposición dentro del costo básico y calcular sobre él un margen de compensación empresarial, implica la obtención de una doble retribución. Siguiendo a Pavesi (1981), a continuación se ejemplifica sobre las falacias incurridas en el tratamiento de los costos de disposición aplicadas al caso, conforme a las estructuras de costos utilizadas por la Autoridad de Aplicación (ver ANEXO ESTADISTICO).

De acuerdo a la fórmula de cálculo escogida para determinar la retribución a la gestión empresarial, dicha estructura puede expresarse de las siguientes maneras:

Tabla 7.6. Costos del autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional. Año 2000.

| GRUPO TARIFARIO DISTRITO FEDERAL | FEBRERO DE 2000 | | NOVIEMBRE DE 2000 |
|--|--------------------|----------------------|-------------------|
| | Método I (oficial) | Método II (s/Pavesi) | |
| Costo básico (costos primos y de amortización incluidos impuestos) | 1.9473 \$/Km | 1.9473 \$/Km | 1.8388 \$/Km |
| Costos de disposición sobre el capital invertido | 0.0869 \$/Km | ----- | 0.2761 \$/Km |
| Costo total | 2.0342 \$/Km | 1.9473 \$/Km | 2.1149 \$/Km |
| Compensación a la gestión empresaria | 0.2001 \$/Km | 0.19473 \$/Km | 0 \$/Km |
| Costo final | 2.2343 \$/Km | 2.142 \$/Km | 2.1149 \$/Km |

Fuente: Elaboración propia. GCBA -Expediente N° 75158/00, según Argentina – MIV – ST, 2000.

Nota: Se considera la tasa de compensación empresaria consignada por las planillas de costos hasta Julio de 2000.

Aplicar el Método I permite a la empresa prestataria del servicio obtener una doble retribución: los 0.0869 \$/km del costo de disposición (representativo de lo que la empresa ganaría invirtiendo el capital en el mercado financiero) y los 0.2001 \$/Km del beneficio empresario, resultando la ganancia real de 0.287 \$/km, esto es, un 43% superior a lo declarado.

Según esta fórmula de cálculo la retribución anual con que se compensa al riesgo empresario resulta del 26.4% del capital invertido, en lugar del 10%, puesto que si el 8% sobre el capital invertido en la actividad es igual a 0.0869 \$/km, el total del capital invertido es de:

$$(0.0869 \text{ \$/km} * 100) / 8 = 1.08625 \text{ \$/km}$$

y si dentro de la tarifa se abonan 0.0869 \$/km como costo de disposición del capital y 0.2001 \$/km como compensación por riesgo empresario, esto es, un total de 0.287 \$/km, entonces:

$$(0.287 \text{ \$/km} / 1.08625 \text{ \$/km}) * 100 = 26.4 \%$$

Por último, la incorporación de la rentabilidad empresaria a la tarifa supone su cálculo como un porcentaje de la recaudación, y no como un porcentaje de la inversión.

Siguiendo a Pavesi (1981), la metodología II muestra un planteo alternativo. El mismo sostiene que si el costo es de 1.9473 \$/Km, y la empresa invirtiendo su dinero en otra actividad ganaría 0.0869 \$/Km mientras que en ésta gana 0.19473 \$/Km (10% del costo básico), corresponde que la Autoridad homologue el costo a 2.142 \$/Km, y no a 2.2343 \$/Km

Cabe notar que los datos consignados en la estructura de costos correspondiente a Noviembre de 2000 (en la que no figura la compensación empresaria como rubro independiente), reflejan un aumento del costo de disposición sobre el capital invertido en la actividad del 218% entre Febrero y Noviembre de 2000.

Más allá de la potencial corrección de este tipo de distorsiones vinculadas a la manipulación de costos, es de destacar la dificultad para precisarlo, debido a la falta de transparencia en el

acceso a la información. La estructura de costos de la actividad no es de distribución pública y aquellas consultadas (aportadas por la Secretaría de Transporte de la Nación al expediente de la última Audiencia Pública realizada en virtud de una revisión tarifaria) muestran variaciones metodológicas que no son explícitas, así como inconsistencias diversas, tales como comportamientos disímiles de los grupos tarifarios frente a un mismo rubro del costo (bajas en un caso y subas en otro) o incongruencias en los precios asignados a un mismo rubro entre períodos cortos de tiempo o incluso para la misma fecha (GCBA -Expediente N° 75158/00) (Ver ANEXO ESTADISTICO).

Las observaciones hechas hasta aquí tienen validez uniforme para todas las empresas prestadoras, independientemente de su tamaño, rentabilidad, desempeño, poder de negociación, etc.. Esto es, **benefician a todas las empresas de autotransporte metropolitano, aunque en desigual medida.**

La inexistencia de mecanismos explícitos de compensación a las empresas con minus ganancias habilita mecanismos implícitos basados en el incremento (y generación) de plusganancias. Uno de ellos es la distorsión del costo patrón, que apareja beneficios para el conjunto de los operadores, aunque desiguales. Las ganancias (y plusganancias) obtenidas por su intermedio permiten la coexistencia de una multiplicidad de empresas de tamaño pequeño y mediano con una tendencia a la concentración leve, pues **no se requiere la expansión de unas empresas sobre otras.**

3.5 Renta Reglamentaria por manipulación de promedios o Renta Reglamentaria II: la supervivencia de empresas “en” la reglamentación.

En el capítulo 6 se comprueba que a partir de la última década tiene lugar en Buenos Aires un proceso de concentración empresarial de ritmo y grado inédito en el sistema, y que el mismo involucra la operación conjunta de distintos recorridos (operación en red), mediante su incorporación a través de la fusión o absorción de empresas. Se detecta asimismo que en general las empresas mantienen sus antiguas razones sociales *a posteriori* de transacciones comerciales. Se retoman a continuación los datos del caso.

Según datos de la CNRT, entre 1990 y 2000 el número de empresas de autotransporte de la región metropolitana de Buenos Aires de jurisdicción nacional se reduce en un 15%, y al mismo tiempo, el tamaño medio de las mismas aumenta un 19%. La confrontación de estas mediciones con las resultantes de la aplicación de la metodología propuesta por el trabajo, constata que las empresas mantienen las razones sociales luego de transacciones comerciales (fusiones y/o absorciones) (se remite al capítulo 6).

En 2000, las líneas originales de las **empresas conglomerales** representan el 26% del total del grupo tarifario DF, el 32% del SGI, y el 33% del SGII. **Son absorbidas por éstas el 50% de las líneas del primer grupo, el 30% del segundo, y el 67% del tercero.** De esta manera, pasan a concentrar el 76% de la red del DF, el 62% del SGI, y el 100% del SGII (Tabla 7.7). Apenas el 14% de las líneas del DF y el 19% del SGI pertenecen a empresas independientes, de estructura tradicional (monolíneas) en 2000 (se remite al capítulo 6)

Los dos grupos empresarios de mayor importancia en la actualidad (Grupo DOTA y Grupo PLAZA) adoptan la estrategia comercial de identificarse como tales frente a los usuarios, mediante un logo y/o el color de sus unidades. Sin embargo, no todos sus servicios comparten la misma razón social¹¹⁴.

Tabla 7.7. Distribución de las líneas de autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional según tipo y grupo tarifario. Año 2000.

| | EMPRESAS CONGLOMERALES | | EMPRESAS MONOLINEAS (TRADICIONAL) | EMPRESAS MULTILINEAS (MODERNA) | TOTAL |
|------|------------------------|-------------------|---|--------------------------------------|-------|
| | Líneas de origen | Líneas absorbidas | | | |
| DF | 26% | 50% | 14% | 10% | 100% |
| SGI | 32% | 30% | 19% | 18% | 100% |
| SGII | 33% | 67% | 0% | 0% | 100% |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte, según Argentina - CNRT, 2003.

Los datos de la Tabla 7.8 muestran asimismo que la incorporación de líneas no responde a un criterio de selección por rentabilidad diferencial (es decir, no son las más rentables). Las empresas que “sobreviven *en* la reglamentación” son aquellas de pequeño porte y/o peor desempeño.

Según se observa en la Tabla 7.8, en 2000 el 56% de las líneas originales de las empresas dinámicas del grupo tarifario DF tiene un coeficiente de ocupación superior a la media, y el 52% de las absorbidas tienen un coeficiente de ocupación superior a la media. En cambio, el 100% de las líneas independientes tienen un coeficiente de ocupación superior a la media. En el caso del grupo tarifario SGI, tienen un coeficiente de ocupación superior a la media el 47% de las líneas originales, el 48% de las absorbidas y el 61% de las independientes.

Asimismo, el 45% de las líneas originales de las empresas conglomeradas del grupo tarifario DF tiene un parque superior a la media, y sólo el 9% de las líneas absorbidas del mismo grupo tiene un parque superior a la media. En tanto el 67% de las líneas independientes del grupo DF tiene un parque superior a la media. En el caso del grupo tarifario SGI, tienen un parque superior a la media el 50% de las líneas originales, el 7% de las absorbidas y el 33% de las independientes.

Se constata de este modo que las empresas adquiridas en el proceso de concentración analizado son las más chicas y que no hay una pauta consistente respecto a la rentabilidad de sus líneas. En tanto, las empresas en expansión son las más grandes y sus recorridos originales los de mayor rentabilidad. Finalmente, las empresas que se mantienen independientes son de tamaño medio y con recorridos de buena rentabilidad (igual o superior al promedio) (Gutiérrez, 1999b, 2000b, 2001d).

El trabajo plantea que, con independencia de posibles economías de escala (o sea, de disminuciones de costos), estos datos pueden sustentarse en la obtención de plusganancias (o

¹¹⁴ Tales los casos de Transporte Larrazabal CISA, del grupo DOTA; o de Mayo SATA, del Grupo Plaza, entre otros.

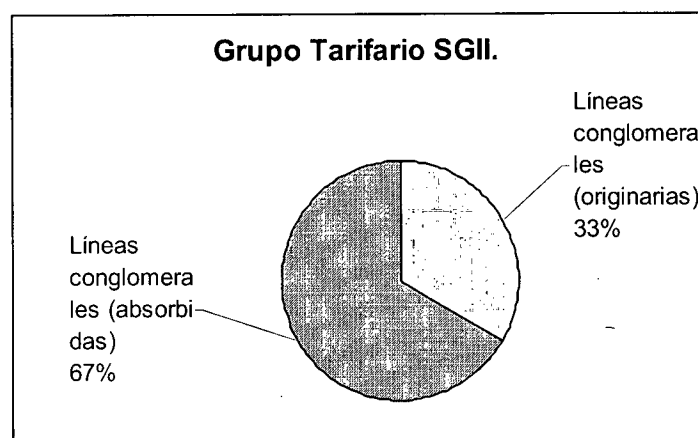
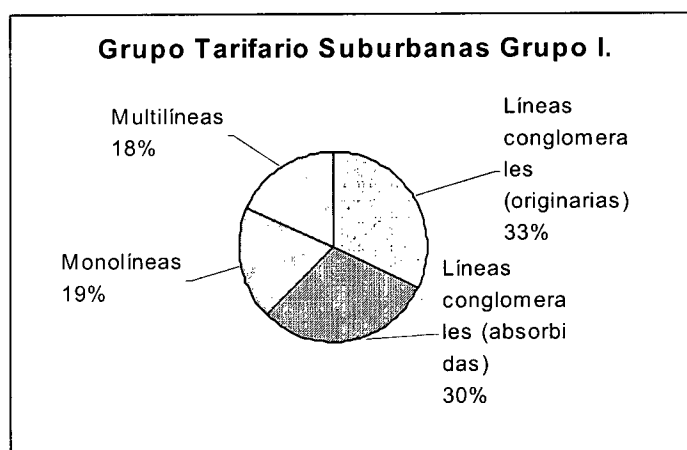
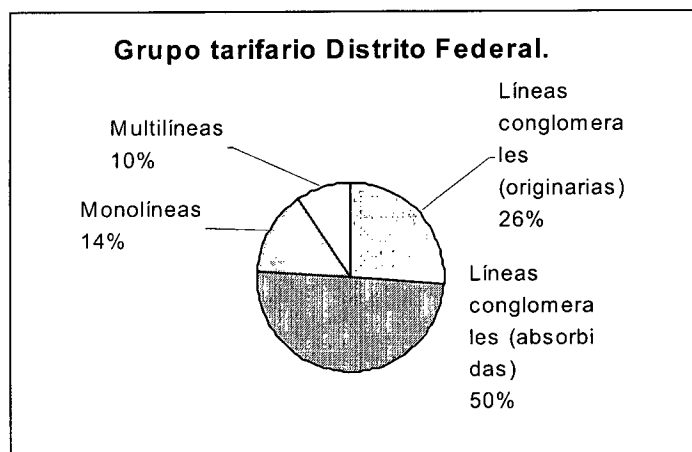
sea, de aumentos de ingresos) como beneficios directamente improductivos resultado de la reglamentación, es decir, pueden explicarse en la obtención de una *renta reglamentaria II*.

El cálculo del costo medio está sujeto a la correcta medición de los costos y parámetros de operación, pero también a la correcta medición de la cantidad y *performance* de las empresas, aspecto que debe ser continuamente monitoreado y revisado por la reglamentación. La supervivencia *en* la reglamentación de empresas de pequeño porte o peor desempeño mediante la conservación de antiguas razones sociales permite elevar el promedio que define el costo de la empresa patrón e incrementar la masa de ganancia. Esto beneficia al conjunto de los operadores aunque de manera desigual según su *performance*, habilitando situaciones de crecimiento diferencial o concentración. Una vez consolidada una estructura empresarial heterogénea (en tamaño y *performance*) sostener costos medios homogéneos para la reglamentación de precios refuerza procesos de crecimiento diferencial.

Como se dijo, la ausencia de reglamentación sobre la transacción de paquetes accionarios desvirtúa también el sentido de seleccionar los prestadores conforme a requisitos para la asignación de los permisos de explotación. Supone una **visión estática de las empresas, considerando innecesario su control (el de la empresa, no del servicio) durante el permiso de explotación.**

En tanto manipulación de promedios, la renta reglamentaria II también trata de un beneficio que alcanza a todas las empresas con independencia de su tamaño, *performance* o poder de negociación, aunque en desigual medida. Pero a diferencia de la renta reglamentaria I, imprime un ritmo de concentración más acelerado y en sentido contrario a la condición de atomicidad (múltiples empresas pequeñas y medianas), pues requiere la expansión de unas empresas sobre otras del mismo mercado.

Gráficos 7.1, 7.2 y 7.3. Distribución de las líneas de autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional según tipo de empresa y grupo tarifario.



Fuente: Tabla 7.7. Elaboración propia.

Tabla 7.8. Parque y coeficiente de ocupación de las líneas de autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional, según tipo de empresa y grupo tarifario.

| AÑO 2000 | EMPRESAS CONGLOMERALES | | EMPRESAS MONOLINEAS | EMPRESAS MULTILINEAS |
|--|------------------------|-------------------|---------------------|----------------------|
| | Líneas originarias | Líneas absorbidas | | |
| DISTRITO FEDERAL | | | | |
| Parque mayor a la media | 45% | 9% | 67% | 67% |
| Recaudación por kilómetro mayor a la media | 64% | 43% | 100% | 33% |
| Recaudación por vehículo mayor a la media | 73% | 14% | 83% | 67% |
| Pasajeros por kilómetro mayor a la media | 56% | 52% | 100% | 0% |
| SUBURBANAS GRUPO I | | | | |
| Parque mayor a la media | 50% | 7% | 33% | 41% |
| Recaudación por kilómetro mayor a la media | 40% | 37% | 67% | 41% |
| Recaudación por vehículo mayor a la media | 67% | 33% | 72% | 47% |
| Pasajeros por kilómetro mayor a la media | 47% | 48% | 61% | 35% |
| SUBURBANAS GRUPO II | | | | |
| Parque mayor a la media | 100% | 25% | 0% | 0% |
| Recaudación por kilómetro mayor a la media | 50% | 25% | 0% | 0% |
| Recaudación por vehículo mayor a la media | 50% | 50% | 0% | 0% |
| Pasajeros por kilómetro mayor a la media | 50% | 50% | 0% | 0% |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte, según Argentina - CNRT, 2003.

3.6 Renta Reglamentaria por incremento del volumen de producción o Renta Reglamentaria III.

3.6.1 Volumen de producción y definición de plusganancias. Simulación.

Avanzando en la comprensión del funcionamiento de la ecuación económica se realiza una nueva simulación con base en datos reales de las empresas de autotransporte metropolitano. Las empresas A, B, C, D de la Tabla 7.2 muestran el funcionamiento de la ecuación económica frente a fluctuaciones en el coeficiente de ocupación y los kilómetros recorridos, alternativamente. **Esto es, se observa su comportamiento mediante variaciones en el término de los ingresos, no en el de los egresos.**

Se ve que la empresa A, con el coeficiente de ocupación más bajo del grupo tarifario, tiene una minus ganancia de \$1.064.000 al año. En cambio la empresa B, con el coeficiente de ocupación más alto del grupo tarifario, tiene una plusganancia de \$5.962.000 anuales. Por lo tanto, *las empresas con un coeficiente de ocupación igual o superior a la empresa patrón, obtienen un resultado neutro (con ganancia) o positivo (con plusganancia), independientemente de su performance.*

La generación de ingresos de operación diferentes por la variación de la demanda entre líneas es una de las debilidades más destacada respecto a este tipo de reglamentación de precios. La definición de un porcentaje de ganancia fijo para la operación de líneas individuales y exclusivas a precios regulados (o sea según los precios y ganancia promedio), presume una inexistente homogeneidad en la distribución espacial de la demanda, y por ende, en las condiciones locacionales de los recorridos. Establecer un margen fijo de ganancia sobre mercados de rentabilidad diferencial, habilita la generación de plusganancias, y por ende, el crecimiento desigual de las empresas. La reglamentación habilita procesos de concentración, contrariamente a lo que debe suceder cuando se establecen situaciones monopólicas (en este caso, monopolios espaciales por la asignación de derechos de operación y de exclusividad sobre líneas individuales).

El mercado de autotransporte urbano resulta de la superposición de múltiples pares de orígenes y destinos de viajes (rutas) materializados mediante trazas físicas (recorridos de calles) que las agrupan y definen volúmenes de producción diferenciales. Puesto que la reglamentación define en mercado locacional de viajes y entrega su explotación bajo derechos individuales y exclusivos, y dado que los ingresos dependen del volumen de pasajeros (pasajeros/kilómetros transportados), la reglamentación determina plusganancias empresarias diferenciales, susceptibles de fijarse como rentas.

Estas plusganancias de productividad diferencial obtenidas por variaciones en las condiciones técnicas (parque móvil) o locacionales (estado físico de la traza, volumen de demanda) se corresponden con lo que Escolar (1992) define como renta de circulación, y coloca como un tipo de renta del suelo.

En la Tabla 7.2 se puede observar que las empresas del grupo tarifario Distrito Federal tienen un coeficiente de ocupación promedio de 2.68 pasajeros/kilómetro, en tanto el valor mínimo es de 1.78 pasajeros/kilómetro y el máximo de 3.99 pasajeros/kilómetro. Estos valores también son los mínimos y máximos respecto al conjunto de las empresas de corta distancia (esto es, grupos tarifarios Distrito Federal y Suburbanas Grupo I). La línea de origen de uno de

los dos grupos empresarios más grandes de la actualidad se ubica entre los valores más altos. La remuneración por boletos vendidos conforme a una tarifa que refleja costos medios, se traduce en la generación de plusganancias para algunos recorridos, y de minusganancias para otros.

En la Tabla 7.2 se nota asimismo que las empresas C y D, cuyo coeficiente de ocupación es igual al de la empresa patrón, obtienen ingresos superiores a los de la empresa patrón, esto es, obtienen resultados positivos (con plusganancia). Pero en tanto la plusganancia de la empresa C es de \$1.878.724 anuales, la plusganancia de la empresa D (con mayor kilometraje recorrido) es de \$12.187.324 anuales. El resultado positivo de la empresa D, superior al de la empresa patrón pero también superior al de la empresa C en \$10.308.600, responde al incremento de la masa de plusganancia obtenida por un mayor volumen de producción (coeficiente de ocupación por kilómetros recorridos)¹¹⁵. Por lo tanto, *las empresas con un kilometraje recorrido igual o superior al de la empresa patrón, obtienen un resultado neutro (con ganancia) o positivo (con plusganancia), independientemente de su performance.*

Complementando lo dicho anteriormente, la configuración del mercado (en este caso, la definición del recorrido) es un aspecto relevante para la planificación de la red, y también para la definición de la competencia, pues supone una asignación de volúmenes de producción diferentes, y habilita un crecimiento desigual de los operadores. Esta colocación resulta de una **visión “estática”** del mercado y la reglamentación.

Pero desde una **visión dinámica**, la misma a su vez significa que con independencia de las rentas diferenciales contenidas en la configuración del mercado transferido mediante el permiso de explotación, **las empresas pueden aumentar su renta durante la explotación del permiso mediante incrementos del volumen de producción.**

Entonces, bajo un modelo de reglamentación económica por control de costos patrón y de remuneración por boletos vendidos, el incremento del volumen de producción habilita ingresos diferenciales o plusganancias **contenidas o no** en la definición del permiso. La **ampliación** del mercado en pasajeros transportados y/o kilómetros recorridos incrementa el volumen de producción. El incremento del volumen de producción genera plusganancias susceptibles de fijarse como *rentas reglamentarias III*.

En el capítulo 8 se registra una falta de acompañamiento entre la curva de reducción de la demanda y la de los kilómetros recorridos durante el período de análisis, que puede ser comprendida a partir de la existencia de la renta reglamentaria III, pues tal progresión plantea una situación en abierta contradicción con una búsqueda de eficiencia, herramienta básica de la gestión empresarial para enfrentar una retracción del mercado de no estar habilitada una renta reglamentaria.

¹¹⁵ Cabe aclarar que, atento a los objetivos de la simulación y a los efectos de simplificarla, no se discrimina el comportamiento de costos fijos y variables en la definición de los egresos, lo cual en este caso redundaría en una plusganancia algo menor a la consignada por la Tabla 7.5, pues la misma no considera el incremento de los costos variables sobre el kilometraje adicional respecto al de la empresa patrón.

Es pertinente agregar asimismo que la ampliación del volumen de producción puede resultar de la expansión operacional (cantidad de unidades en circulación, frecuencias, prolongación de recorridos, etc.) o espacial de las empresas (incorporación de líneas o recorridos).

A su vez, la expansión espacial de las empresas puede darse por ampliación de un mismo permiso de explotación o por incorporación de nuevos permisos de explotación. En el primer caso la expansión requiere la creación de recorridos nuevos, en el segundo en cambio puede efectuarse sobre líneas nuevas o sobre líneas existentes. **Vale decir que el funcionamiento de la renta reglamentaria III por una u otra vía depende de la situación del “mercado de viajes”.**

La incorporación de ramales ilustra una alternativa de expansión de la primera vía, es decir, sobre líneas nuevas dentro de un permiso de explotación asignado sobre un recorrido individual. Este tipo de expansión habilita asimismo otro mecanismo implícito de compensación por transferencia de rentabilidades entre diferentes recorridos de un mismo permiso. Se trata en este caso de un mecanismo de compensación “intra empresaria” en lugar de “inter empresaria”, como sucede por ejemplo en el caso de las Cámaras de Compensación Tarifaria. También la prolongación de recorridos permite la expansión espacial y/u operacional de un permiso de explotación asignado sobre un recorrido individual.

Hasta los años '80 estas políticas de expansión orientadas a la búsqueda de pasajeros y kilómetros mediante la extensión de recorridos, la incorporación de ramales y el aumento de la cantidad de coches en permanente circulación son las predominantes en el caso de Buenos.

El incremento del volumen de producción por ampliación de un permiso en explotación o por incorporación de nuevos permisos es aplicable únicamente en mercados expansivos, **pues suponen la expansión física de la red a nivel del conjunto urbano.** En mercados estancados o en contracción el incremento del volumen de producción es aplicable por la incorporación de permisos existentes.

En un mercado en contracción y cerrado a la entrada de competidores dispuestos a operar en condiciones de menor rentabilidad, la expansión de las empresas por incorporación de permisos existentes reduce o elimina paralelamente la competencia.

Es interesante destacar que la obtención de esta renta no requiere alteraciones en la estructura de la red. No obstante, es posible que sus beneficios comiencen a ser marginales una vez alcanzado un mercado de estructura oligopólica. En estas circunstancias la tendencia inversa, esto es, la reducción o simplificación de la red puede ser una alternativa para reducir costos sobre un cierto volumen de producción obtenido. Este es un dato interesante de considerar atento a la situación diagnosticada por el capítulo 6, y a las discusiones en curso sobre posibles políticas de troncalización de la red.

3.7 Renta Reglamentaria por distorsión de costos en la operación de redes o Renta Reglamentaria IV.

Otra posibilidad de obtener plusganancias habilitada por la reglamentación deviene de una inapropiada discriminación del comportamiento de costos fijos directos e indirectos. Esta distorsión refleja la contradicción entre una reglamentación pensada conforme a una noción de monopolio natural en términos de líneas o recorridos individuales, y aplicada a una gestión en red.

Los costos variables del autotransporte urbano (combustibles, neumáticos, etc.) tienen una relación directamente proporcional al kilometraje recorrido por los vehículos. Pero hay costos fijos directos e indirectos que no tienen relación con el kilometraje (directa ni indirecta), sino con la *empresa*. Son gastos vinculados a su funcionamiento (personal de tráfico, de mantenimiento, gastos generales, impuestos municipales, etc.), para cuyo cálculo primero se obtiene el monto total anual y luego se lo divide por los kilómetros recorridos en el período, para traducirlos a un precio en \$/km. En verdad, los costos del autotransporte urbano podrían clasificarse en variables (asociados al consumo), semi variables (asociados al volumen de producción), y fijos (ajenos al consumo y al volumen de producción).

De este modo, la operación conjunta de distintos recorridos (operación en red) permite la obtención de plusganancias. Para la operación de un recorrido o línea individual se requiere de una cierta dotación de vehículos y choferes, variable conforme al volumen de demanda del mercado. También se precisa un consumo de combustibles, lubricantes, neumáticos, etc. proporcional a los kilómetros recorridos, y un conjunto de gastos fijos, asociados al ejercicio mismo de la actividad e independientes del consumo o del volumen de producción (impuestos, por ejemplo). Si una empresa incorpora otro recorrido a su gestión necesita sumar parque y choferes, y sus gastos de consumo aumentan en correspondencia con los kilómetros recorridos, pero no todos sus gastos fijos (directos e indirectos) se incrementan en forma directamente proporcional. Por ejemplo, no precisa el doble de mecánicos, de personal administrativo, de superficie para oficina, ni siquiera los gastos de seguro progresan en forma geométrica.

Tal y como la reglamentación define la estructura de costos, el cálculo de la tarifa y la ganancia, aquella empresa que amplía su volumen de producción mediante la incorporación de líneas, cobra tantas veces como número de líneas atienda un conjunto de costos sobre el que se calcula su ganancia, acumulando ese dinero como un ingreso extraordinario, esto es, como una plusganancia identificada o "fijada" a una cierta condición locacional. **Este incremento en el volumen de producción se traduce en un incremento de la masa de ganancia, con independencia de posibles decrementos en el costo del servicio.**

No se trata pues de "economías", sean de escala (abaratamiento de costos por unidad de producto por incremento de la escala de producción) o de densidad (abaratamiento del costo medio generalizado por incremento del volumen de pasajeros), sino de ganancias adicionales o plusganancias (ciertos gastos se cobran más de una vez). Se trata, en suma, de **un beneficio directamente improductivo resultado de la reglamentación, es decir, de otra forma de renta reglamentaria.**

El cobro reiterado de un conjunto de costos (sobre el que se calcula la ganancia) tantas veces como número de recorridos atienda un prestador, permite la obtención de plusganancias acumulables como beneficios directamente improductivos resultado de la reglamentación, o sea, como una *renta reglamentaria*. Esta situación puede darse mediante la incorporación de ramales a un mismo permiso (y por ende, empresa), mediante la incorporación de permisos a una empresa (bajo la misma o diferente razón social), o mediante la incorporación de permisos de otras jurisdicciones del ámbito metropolitano (comunal, provincial o nacional). La falta de distinción por parte de la reglamentación de tipos societarios diversos (empresas conglomeradas, multilíneas, uniones de empresas, etc.), y la ausencia de control sobre transacciones accionarias (anteriormente señaladas por este trabajo), también participan en este caso.

Esta distorsión ofrece una explicación a las estrategias empresarias desarrolladas por el proceso de concentración en el caso de Buenos Aires, donde se observa un crecimiento del 55% de la media de líneas por empresa para la jurisdicción nacional en la última década, en tanto la cantidad total de líneas de la red se mantiene prácticamente constante (se remite al capítulo 6), siendo las líneas incorporadas no necesariamente son las más rentables.

Tal situación refuerza la supervivencia de empresas en la reglamentación (renta reglamentaria II) y encubre o no deja aparecer potenciales economías de costos. Puede implicar incluso una relación entre costos y volumen de producción contraria a la concebida por las economías de escala. La comprobación de economía de escalas queda fuera del alcance del trabajo, pero para finalizar se ofrece una elemental simulación del comportamiento de los costos conforme a la estructura, precios y parámetros reales del sistema.

3.7.1 "Rentas de escala" y economías de escala. Simulación.

Ciertos rubros de la estructura de costos son susceptibles de disminuciones por volumen de consumo o poder de negociación de las empresas. Dentro del grupo tarifario Distrito Federal el volumen de consumo de las empresas es diverso, oscilando el tamaño del parque entre un valor mínimo de 20 unidades y uno máximo de 150 unidades (según razón social). A efectos de una simulación, se calcula la ecuación económica de la empresa máxima, que por su mayor tamaño puede disminuir algunos costos susceptibles de descuento en un 10%.

Calculados los nuevos costos (Tabla 7.9), se retoma la ecuación económica de la empresa patrón, y se los aplica a los kilómetros recorridos y al coeficiente de ocupación de la empresa máxima del siguiente modo:

$$\text{Costo empresa máxima: } 2.1149 \text{ \$/km} - 0.0719 \text{ \$/km} = 2.043 \text{ \$/km}$$

La variación de costos entre empresas con volúmenes de producción superior a la media resulta ahora en una plusganancia de de 4.382.806 \\$/km (Tabla 7.10).

Tabla 7.9. Costos medios del auto transporte metropolitano de jurisdicción nacional. Grupo Tarifario Distrito Federal. Noviembre de 2000.

| RUBRO | COSTO EMPRESA MEDIA (\$/KM) |
|-----------------------------------|-----------------------------|
| Combustible | 0.2130 |
| Lubricantes | 0.0128 |
| Neumáticos | 0.0278 |
| Engrase | 0.0342 |
| Depreciación del material rodante | 0.1264 |
| Reparación del material rodante | 0.1563 |
| Personal de tráfico | 0.0936 |
| Personal de mantenimiento | 0.0430 |
| Seguro de personal | 0.0121 |
| Total | 0.7192 |
| Δ 10% | 0.0719 |

Fuente: Elaboración propia. GCBA -Expediente N° 75158/00, según Argentina – MIV – ST, 2000.

Tabla 7.10. Ecuación económica del auto transporte metropolitano de jurisdicción nacional. Grupo Tarifario Distrito Federal. Año 2000. Simulación sobre costos.

| ECUACION ECONOMICA | INGRESOS (\$) CO * TM * Km | EGRESOS (\$) CM * Km | PLUS (\$) |
|-----------------------|-------------------------------|-------------------------|--------------------|
| EMPRESA PATRON | 2.68 * 0.79 * 3.180.000 | 2.1149 * 3.180.000 | 0 |
| EMPRESA MÁXIMA | 3.64 * 0.79 * 5.264.000 | 2.043 * 5.264.000 | + 4.382.806 |

Fuente: Elaboración propia. GCBA -Expediente N° 75158/00, según Argentina – MIV – ST, 2000. Base de datos autotransporte, según Argentina - CNRT, 2003.

De este modo, un eventual abaratamiento del 10% sobre el costo patrón deviene en un incremento del 9% de la plusganancia de la empresa máxima. Sin embargo este comportamiento no indica que responde a una característica inherente al funcionamiento de la industria, sino a la que le imprime su condición de mercado reglamentado, y en particular, reglamentado conforme a esta modalidad de control de costos y de remuneración empresaria.

La reflexión sobre este aspecto permite articular la coexistencia de posiciones tan diversas e incluso contrapuestas respecto a la existencia de economías de escala en el autotransporte urbano. La colocación del trabajo es que el autotransporte urbano puede presentar “rentas de escala” como un producto de su condición de mercado reglamentado (se remite al capítulo 3).

Por ello el análisis empírico y retrospectivo de los diferentes casos comentados en el capítulo 3 muestra que reglamentación y concentración se asocian y que conjuntamente acompañan el proceso de maduración del capital en el autotransporte urbano, siendo que sus especificidades como mercado libre de reglamentación no presuponen una tendencia a la concentración.

Por ende, aquellos que sostienen la inexistencia de economías de escala pueden estar en lo cierto, si se remite a la situación del ATP como mercado libre de reglamentación, presente o

antecedente. En estas condiciones el resultado de su funcionamiento tiende a una oferta atomizada, y eventualmente "cartelizada" como resultado de los conflictos de intereses entre los transportistas, bajo una prestación mercantil de tipo artesanal. También pueden estar en lo cierto aquellos que sostienen su existencia, si se remite a su condición de mercado reglamentado. Pero en este punto, y conforme al interés del trabajo, lo que no se recoge con claridad es que:

en mercados reglamentados de ATP pueden existir "rentas" de escala como plusganancias asociadas a incrementos en el volumen de producción. Estas "rentas" de escala habilitan situaciones de crecimiento diferencial de las empresas o concentración.

Lo dicho no necesariamente indica que el ATP como mercado posee "economías" de escala, esto es, incrementos de ingresos por aumentos en el volumen de producción asociados a reducciones de costos. Indica que en condición de mercado reglamentado ciertas distorsiones o fallas de la reglamentación habilitan incrementos de ingresos por aumentos en el volumen de producción independientes de reducciones de costos.

Asimismo, lo dicho indica que las "rentas" de escala habilitan procesos de concentración, pero no suponen su desenlace "automático".

Entonces, entre las fallas de la reglamentación que distorsionan la competencia en el caso del autotransporte metropolitano de Buenos Aires se incluye la definición de **rentas de escala**, aunque las particularidades del autotransporte urbano en cuanto industria no hagan presumir la existencia de economías de escala.

La reglamentación, entonces, puede causar concentración si falla en la definición de la competencia y/o del mercado. Las rentas de escala en el ATP también son función de la reglamentación. Son, pues, una *renta reglamentaria*.

3.8 Conclusiones acerca del "precio reglamentado".

Reglamentación y concentración: las rentas reglamentarias en la maduración del capital del autotransporte urbano. Hacia fuera y hacia adentro

La idea principal que se recoge del apartado es que en mercados de autotransporte público urbano estrictamente reglamentados pueden existir diferenciales de acumulación, originados en beneficios directamente improductivos generados por la reglamentación. Siendo estas plusganancias empresarias susceptibles de fijarse como rentas, se propone denominarlas **rentas reglamentarias**. Estas rentas reglamentarias habilitan procesos de concentración, aunque no suponen su desenlace "automático".

Esta colocación **contesta la lógica central de la economía pública de la reglamentación** que, sustentada en la microeconomía marginalista, sostiene que el servicio público no puede estar sometido al mercado debido a que los monopolios ajustan la oferta y el precio del servicio

en pos de la maximización de lucros, y en perjuicio del usuario. Conforme a lo revisado aquí, el **servicio público sometido a reglamentación también puede dar lugar al mismo resultado que busca evitar.**

Estos conceptos, presentes en otras escuelas de la economía de la reglamentación (como la teoría de la captura, por ejemplo), pueden ser comprendidos desde un marco conceptual alternativo, sustentado en lo que Healey (1973) denomina un “modelo conflicto” de lo social. **Partir de la idea de que la reglamentación no es neutral, permite plantear su participación en la generación de diferenciales de acumulación. Descifrar la paradoja que encierra la verificación de procesos de concentración en mercados reglamentados (dado que se genera aquello que se pretende combatir, tal como se coloca en los capítulos 2 y 3), sólo es posible desde este punto de partida.**

El capítulo 6 enseña que el proceso de concentración diagnosticado no encuentra explicación en el “mercado”. El crecimiento diferencial de las empresas autotransportistas encuentra explicación en la reglamentación.

La definición de monopolios de ruta con base en la asignación de derechos de operación exclusivos sobre mercados individuales con demanda heterogénea a precios reglamentados según costos promedios, determina rentabilidades diferenciales. La estrategia reglamentaria aplicada al autotransporte metropolitano de Buenos Aires, pues, habilita procesos de concentración. **En este caso el surgimiento de un mercado oligopólico y de grandes empresas se sustenta en la obtención de rentas reglamentarias, con independencia de economías de costos.**

La metodología oficial aplicada por la reglamentación para identificar y caracterizar los operadores es incapaz de diagnosticar y caracterizar adecuadamente el proceso de reconversión empresaria llevado a cabo durante los años '90 pues es, justamente, lo que ampara y genera dicho proceso.

La incorporación de líneas sin selección de rentabilidad ni localización, indica que el actual proceso de concentración empresaria está asociado a rentas contenidas en incrementos del volumen de producción y en la operación de redes. La incorporación de parque y de mercados (con o sin selectividad en términos de rentabilidad) genera rentas reglamentarias al tiempo que elimina o reduce la competencia (con o sin construcción de zonas de operación).

La existencia de rentas reglamentarias permite comprender cómo se realiza el proceso de concentración, pero no porqué sucede ahora, dado que las mismas están habilitadas por la estrategia reglamentaria analizada con anterioridad a la década del '90, momento en que se desencadena efectivamente el proceso de concentración diagnosticado. Aún es preciso avanzar en la reflexión.

Este capítulo clasifica cuatro tipos de rentas reglamentarias:

1. **Renta Reglamentaria por manipulación de precios o Renta Reglamentaria I:** tiene relación con distorsiones del costo medio por manipulación de precios y/o

- parámetros utilizados para su cálculo (mediante sobredimensionamientos, sobrevaluaciones, imprecisiones en las fórmulas de cálculo, etc.) orientadas a la supervivencia implícita de empresas con minus ganancias.
2. **Renta Reglamentaria por manipulación de promedios o Renta Reglamentaria II:** tiene relación con distorsiones del costo medio por manipulación de la estructura empresarial del mercado mediante la supervivencia *en* la reglamentación de empresas de menor tamaño o peor *performance*.
 3. **Renta Reglamentaria por incremento del volumen de producción o Renta Reglamentaria III:** tiene relación con diferenciales en los pasajeros transportados o los kilómetros recorridos por encima de la empresa promedio. Esta renta puede operar *durante* la operación de un permiso mediante su ampliación operativa y/u espacial (la denominamos IIIa) o mediante la incorporación de nuevos permisos (la denominamos IIIb).
 4. **Renta Reglamentaria por distorsión de costos en la operación de redes o Renta Reglamentaria IV:** tiene relación con una inadecuada discriminación del comportamiento de los costos fijos y variables en situaciones de operación en red, que permite distorsionar su cobro mediante la incorporación de recorridos de empresas que sobreviven *en* la reglamentación.

Las Rentas Reglamentarias I y IIIa son compatibles con la operación de líneas en forma individual, asociable a la estructura empresarial tradicional del autotransporte metropolitano.

Las plusganancias obtenidas por su intermedio dan lugar a un crecimiento diferencial pero leve, pues **no requieren la expansión de las empresas sobre otras del mismo mercado**, permitiendo una condición de atonicidad en el mercado por coexistencia de múltiples empresas de tamaño pequeño y mediano. El trabajo sostiene que ésta es la principal fuente de rentas reglamentarias en el caso de Buenos Aires hasta los años '90. El proceso de concentración desarrollado durante los '90, de mayor ritmo e intensidad, se sustenta en la puesta en funcionamiento de otras fuentes de rentas reglamentarias habilitadas que sí lo implican.

Las Rentas Reglamentarias II, IIIb y IV son compatibles con la operación de redes de líneas, asociable a la estructura empresarial moderna del autotransporte metropolitano.

En mercados estancados o en contracción **dan lugar a un crecimiento diferencial fuerte, pues se sostienen en la desaparición de empresas**. La contracción del mercado restringe la realización de una operación en red basada en la incorporación de líneas nuevas a nivel del conjunto del sistema. El trabajo sostiene que en el caso de Buenos Aires estas rentas se ponen en funcionamiento a partir de los '90, y son la principal fuente de rentas reglamentarias desde entonces.

En casos como el de Buenos Aires el desencadenamiento actual de procesos de concentración no puede explicarse sólo desde la reglamentación. **El hecho de que se pongan en funcionamiento de manera selectiva las distintas rentas habilitadas por una misma estrategia reglamentaria, conduce a incorporar al análisis el estadio de maduración del capital *en* la actividad y el contexto de movilidad.**

Cabe destacar que las rentas reglamentarias acá identificadas se organizan entorno al concepto de *empresa*, y en particular al nuevo *tipo* de empresa surgido *con* la revisión reglamentaria de los '90. El *tipo* de empresa (como factor interno al mercado) y el contexto socioterritorial de movilidad (como factor externo al mercado) actúan como detonantes de ciertas rentas reglamentarias habilitadas por una misma reglamentación en distintos momentos históricos.

Reglamentación, empresa y contexto socioterritorial de movilidad son tres aspectos indisolublemente unidos en la comprensión de la dinámica cíclica del autotransporte urbano. La forma en que lo hacen hoy y porqué es interpretada por este trabajo para el caso de Buenos Aires.

4. Conclusiones acerca de la relación entre reglamentación y concentración en el autotransporte metropolitano de Buenos Aires.

Con base en los aportes de este capítulo, y retomando las reflexiones colocadas en el capítulo 3, es posible ensayar una forma de comprender la maduración empresaria del autotransporte urbano en relación a su reglamentación.

Los bajos requerimientos de capital para ingresar al autotransporte urbano definen una estructura inicial del mercado fuertemente atomizada y una gestión artesanal de la actividad, que se corresponden con situaciones de ausencia o debilidad de reglamentación estatal. La definición temprana de un esquema reglamentario basado en derechos de operación monopólicos, de amplia intervención pero de ejercicio débil, permite un proceso de consolidación empresaria al resguardo de la competencia. La concentración es leve, y asociada a una búsqueda de equilibrio comercial entre las empresas existentes. Asimismo, la ausencia o debilidad de la reglamentación estatal es suplida por el surgimiento de reglamentaciones de facto establecidas por los propios operadores, apuntando a resolver conflictos de intereses. La agrupación de los operadores en cámaras o asociaciones permite, a su vez, un accionar corporativo "hacia fuera".

Una vez consumada una evolución heterogénea de la estructura empresaria, se incorporan factores de desequilibrio en la competencia, independientes de las características "teóricas" del autotransporte urbano como producto o como mercado. **Iniciado el proceso de consolidación, el efecto de la reglamentación depende de la etapa del proceso de maduración empresaria, de la autonomía del órgano de reglamentación y control, y del contexto histórico socioeconómico y territorial.**

Retomando lo dicho en el capítulo 3, es posible sostener que:

- reglamentación y maduración empresaria en el autotransporte urbano son aspectos relacionados,
- que su asociación manifiesta a la concentración empresaria como un *proceso* de maduración del capital *en la actividad*,
- que el desarrollo del proceso de concentración depende de la *cualidad* (tipo de reglamentación, definición de la competencia y del mercado y forma de remuneración), *calidad* (control efectivo y eficaz) y *momento* de la reglamentación (etapa del proceso de maduración empresaria y contexto socioterritorial de movilidad), más que de su cantidad.

Estas consideraciones quizás permiten comprender porqué la reforma reglamentaria aplicada al autotransporte de Buenos Aires por el Decreto N°656 conjuga una mezcla particular de "estilos" reforma. En tanto algunos aspectos se revisan recogiendo las experiencias internacionales, como es el caso de la autorización reglamentada de los servicios de oferta libre, otros se conservan a pesar de ser unánimemente cuestionados al momento de su ratificación, como es el caso de la forma de remuneración que se examina precedentemente.

Conforme a la grilla de interpretación construida por el trabajo, la maduración del autotransporte metropolitano de Buenos Aires es comprendida del siguiente modo.

En los orígenes del sistema de transporte público de Buenos Aires los ómnibus urbanos surgen como transportistas individuales, y son tempranamente reglamentados por su competencia con los tranvías, operados por empresas con un significativo grado de concentración. Hacia la década del '30, el surgimiento del taxi colectivo como competidor "ilegal", termina por desplazar a los ómnibus urbanos. La ausencia de reglamentación formal para los colectivos es suplida por acuerdos entre los transportistas individuales, dándose cada grupo de choferes dueños una forma propia de reglamentación. Estos resisten la estatización del servicio dispuesta en la Capital Federal en 1936, y se expanden hacia los suburbios.

Progresivamente el estado legaliza la actividad, hasta que en 1961 "formaliza" su privatización. A partir de entonces se dispone un régimen de reglamentación por franquicia, que establece las pautas de convivencia del sector, asegurando a las distintas empresas operadoras rentabilidades razonables. La reglamentación permite la coexistencia de un numeroso espectro de prestadores de tamaño pequeño, conformados como empresas mediante la asociación de transportistas individuales (la sociedad de componentes es la figura típica) (Müller, 1996; Krantzer y Sánchez, 1993b).

La retracción de la demanda iniciada en los '90 motiva a los operadores a buscar maximizar su lucro mediante aumentos en la masa de ganancia. Se desata un fuerte proceso de concentración basado en una situación precedente de crecimiento diferencial de las empresas, asociada a "fallas" de la reglamentación (en los términos del marco conceptual utilizado, "rentas reglamentarias") y al cumplimiento poco efectivo de la misma. La reglamentación se modifica, y acompaña el proceso tornándose ahora "selectivamente" rigurosa.

El autotransporte de las grandes ciudades brasileras registra la misma evolución. También en este caso el proceso de concentración se desencadena en los años '80 con posterioridad a una

crisis del sector, acompañada por una modificación de la reglamentación que apareja su debilitamiento (municipalización del ATP), y se soporta en una situación preexistente de crecimiento diferencial de las empresas ocasionada por “fallas” de la reglamentación, semejantes a las mencionadas para el caso de Buenos Aires (Brasileiro, 1993; Henry y Brasileiro, 2000).

La reforma reglamentaria del autotransporte metropolitano de Buenos Aires de 1994 puede caracterizarse como una reforma conservadora, pues mantiene y refuerza situaciones de monopolio y situaciones de exclusividad. La reconversión empresaria que la acompaña también es una reconversión conservadora, pues se sustenta en un crecimiento diferencial de operadores preexistentes. Ambas convergen, pues, en una “maduración conservadora” del autotransporte metropolitano. En el capítulo 9 se observa si puede ser también una “modernización conservadora”.

El contexto en el que nacen los servicios de transporte alternativo y el tipo de operador que los presta también es compartido por ambos casos. En Buenos Aires recuerda los orígenes de los colectivos actuales, en los años '30 del siglo pasado. En ese momento el estado interviene reglamentando el impacto de una situación de competencia (los ómnibus urbanos) sobre los intereses hegemónicos del sistema (el tranvía). Hoy varían los actores pero la situación es comparable. La principal diferencia es que los capitales que monopolizan los servicios a principios de siglo, no presentan interés en continuar en el negocio, sino solamente en llegar al término del horizonte temporal previsto para la inversión, protegiendo sus ganancias hasta entonces. Ahora, los operadores consolidados del autotransporte público buscan mantenerse en la actividad conservando sus beneficios mediante el control del ingreso y la expansión de competidores. Si se contempla su simultánea expansión hacia los servicios ferroviarios, es posible hablar de una **estrategia de control oligopólico de un mercado cerrado**.

La **estrategia reglamentaria actual** adapta la **reglamentación pasiva preexistente** y asume una actitud activa pero conservadora en la conformación de una nueva estructura empresaria. La reglamentación “intervencionista” se utiliza como mecanismo de protección y también de canalización de un proceso de **reconversión diferencial**, esto es, favorable al crecimiento de grandes empresas y desfavorable a la supervivencia de pequeñas empresas, cuya capacidad financiera y de gestión para afrontar la reconversión impuesta, habilita un proceso de concentración económica y empresaria. De este modo, la reglamentación supera restricciones a un **proceso de reorganización empresaria** en gestación.

La enseñanza del caso del autotransporte público metropolitano de Buenos Aires es que fallas de la reglamentación que definen una situación de crecimiento diferencial de las empresas, se mantienen y refuerzan durante los '90. La conjunción de factores externos referidos a la dinámica económica y territorial, desencadenan en la actualidad un proceso de concentración inédito por su velocidad y su intensidad. La reglamentación pasiva preexistente se orienta a la remoción de obstáculos al desarrollo de un nuevo estadio de maduración empresaria: surgen megaoperadores y se refuerzan las relaciones históricas de subordinación del estado a los intereses sectoriales dominantes. La estrategia reglamentaria combina así dos funciones: protección de los operadores preexistentes, garantizando continuidad y reglamentando la competencia, e imposición de un proceso de reconversión diferencial, promoviendo la concentración del mercado.

Consolidado un mercado de estructura oligopólica, los niveles de concentración alcanzados son difíciles de revertir. Pero sí es posible orientar el proceso y controlar su crecimiento si es preciso. También reducir sus efectos negativos, y potenciar la capitalización de aspectos potencialmente positivos (como la reducción de costos, por ejemplo). No obstante, **la orientación de la evolución de procesos de maduración empresaria tiene como punto de partida la elaboración de políticas reglamentarias capaces de aprehender la diversidad de perfiles de los operadores. En el caso de Buenos Aires esto es contrario a la lógica de funcionamiento del proceso.**

La formulación de políticas de transporte público para Buenos Aires debe partir de una detenida revisión de la reglamentación y de las estrategias empresarias actuales.

La profunda transformación del espectro de empresas operadoras del autotransporte público metropolitano acontecida durante los años '90 es resultado de políticas públicas implícitas, razón por la cual no pueden ser sometidas a discusión o evaluadas en función del cumplimiento de objetivos. La reglamentación no es neutral, es política. Siempre tiene un interés. Lo importante es tener un diagnóstico correcto de la situación de partida (o a reglamentar), y tener en claro qué interés persigue la reglamentación. Toda reglamentación supone intereses ganadores y perdedores, por ello deben poder ser públicos y transparentes aquellos que se quiere que ganen con ella.

El proceso de reconversión empresaria y reglamentaria analizado es una reconversión conservadora porque viene de "adentro" del mercado. Lo "nuevo" viene de lo "periférico", de lo que está por fuera del "mercado". Lo que está fuera son los viajeros excluidos del mercado del autotransporte público metropolitano, excluidos hacia otras formas de satisfacción de la movilidad, que pueden ser peores (a pie o bicicleta), distintas (alternativos en sus diferentes versiones, incluyendo el remis) o mejores (auto particular, taxi, remises, alternativos). Lo "conservador" de lo "viejo" viene dado por las relaciones construidas entre los actores de la relación reglamentaria a lo largo de una historia caracterizada por desequilibrios, desequilibrios observables desde un análisis político de la reglamentación y desde una escala micro reglamentaria.

La aparición de minibuses (en los servicios públicos y en los de oferta libre), de servicios clandestinos y de modos alternativos (remises, charters) tanto en el caso de Buenos Aires como en el otras ciudades de Argentina y del mundo, indica la existencia de diferentes segmentos de mercado y la incapacidad de ser atendidos por un único modelo de gestión empresaria, como el de las empresas de servicio público convencionales. Esto desde un punto de vista "sectorial" o "hacia adentro" del mercado. Desde uno "extrasectorial" o "hacia fuera" del mercado manifiestan situaciones macroeconómicas y macrosociales, como el desempleo y el crecimiento del trabajo informal, por ejemplo.

La diversificación tecnológica de los vehículos (minibuses) y de los servicios (diferenciales, rápidos y semirrápidos) de las empresas convencionales o regulares del autotransporte metropolitano de Buenos Aires, apunta a la captura de dichos segmentos. Esto se complementa con una persistente acción de *lobby* frente al sector público, reclamando la

| | | | | | |
|--------------------------------------|-------|--------|--------|--------|---------|
| (\$ en millones) | DF | 161.64 | 190.72 | 203.63 | + 26% |
| | SGI | 600.12 | 764.44 | 757.84 | + 26% |
| INGRESO/ KILOMETRO (\$/kilómetro) | MEDIA | 1.08 | 1.55 | 1.55 | + 43% |
| | DF | 1.16 | 1.87 | 1.95 | + 68% |
| | SGI | 1.05 | 1.46 | 1.47 | + 40% |
| INGRESO/PASAJERO (\$/pasajero) | MEDIA | 0.38 | 0.77 | 0.83 | + 118% |
| | DF | 0.32 | 0.68 | 0.78 | + 144% |
| | SGI | 0.40 | 0.79 | 0.85 | +112.5% |

Fuente: GCBA - Expediente N°75158/00 - Audiencia Pública 23/1/01, según FATAP, 1992; Argentina - Actuación CNRT N°000179/98; Argentina - MIV - ST folios 115 a 117, 166 a 200. Elaboración propia.

- (1) Total: valor anual.
- (2) Media: valor promedio según tráfico por grupo tarifario (DF, SGI).
- (3) Tarifa media anual por grupo tarifario, según tráfico por sección (DF, SGI).
- (4) Costo total de explotación = kilómetros recorridos por año * costo de explotación por kilómetro.
- (5) Costo de explotación por pasajero transportado = costo total de explotación / pasajeros transportados por año.
- (6) Ingresos = pasajeros transportados por año * tarifa media. Cálculo para años 1992 y 1993. Años restantes, según datos CNRT, 2003.

2.2 Concentración y sobrecapitalización.

Los datos indican que el tamaño de la flota se sostiene entre 1992 y 2000. Así, **con una flota aproximadamente igual** (9877 y 9926 unidades, respectivamente), **se sirve una demanda un 34% menor** (2021 y 1328 millones de pasajeros anuales, respectivamente)¹¹⁷ (se remite al capítulo 6, Tabla 6.1, y las Tablas 8.1, 8.2 y 8.3 de este capítulo).

Tabla 8.3. Indicadores de oferta del autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional. Años 1992 - 2000.

| AÑOS | ANTIGÜEDAD MEDIA (AÑOS) | ASIENTOS (UNIDADES) | PASAJEROS (MILLONES) | OCUPACION (DEMANDA/OFFERTA) | KILOMETROS (MILLONES) |
|--------------------|-------------------------|---------------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------|
| 1992 | 6,9 | 26,7 | 2141 | 0,68 | 838 |
| 1993 | 6,5 | 27,1 | 2036 | 0,66 | 810 |
| 1994 | 6,5 | 26,8 | 1865 | 0,62 | 798 |
| 1995 | 5,4 | 28,1 | 1727 | 0,54 | 808 |
| 1996 | 5,3 | 28,5 | 1685 | 0,53 | 790 |
| 1997 | 4,9 | 29,0 | 1589 | 0,50 | 769 |
| 1998 | 4,3 | 29,4 | 1486 | 0,46 | 781 |
| 1999 | 4,4 | 29,6 | 1402 | 0,44 | 756 |
| 2000 | 5,1 | 29,6 | 1328 | 0,43 | 737 |
| Δ 1992-2000 | - 26% | + 11% | - 38% | - 36% | - 12% |

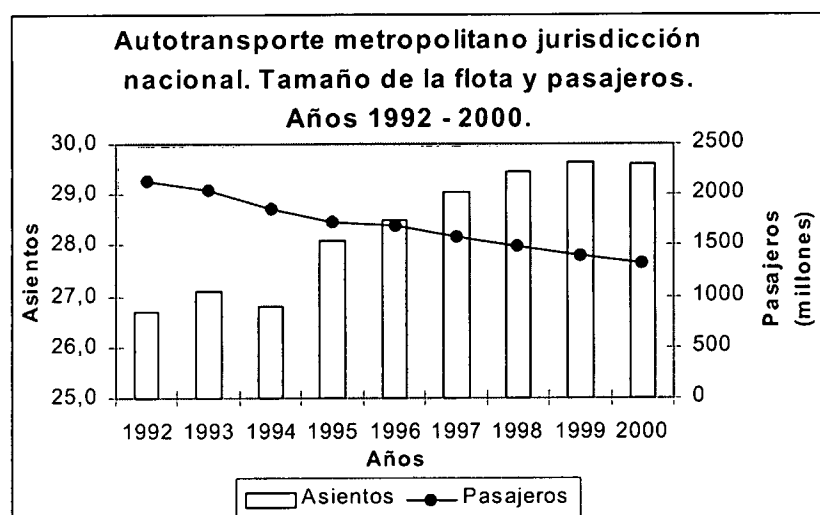
Fuente: Elaboración propia. Base de datos autotransporte, según Argentina - CNRT, 2003.

Nota: Incluye los tres grupos tarifarios.

¹¹⁷ Valores para los servicios de los tres grupos tarifarios de la jurisdicción nacional.

A su vez, aumenta el tamaño de la flota en cuanto a la capacidad de los vehículos. El gráfico 8.1 muestra como, a la par que desciende la demanda, crece un 11% la cantidad de asientos promedio de las unidades. El incremento de la oferta para la atención de una demanda menor, acarrea una disminución del 36% del coeficiente de ocupación entre 1992 y 2000 (Tabla 8.3). La caída de la ocupación incrementa la tarifa.

Gráfico 8.1.



Fuente: Tabla 8.3. Elaboración propia.

Puede identificarse una tendencia a corregir la oferta a expensas de una reducción de la cobertura de la red en cantidad de líneas y de kilómetros recorridos. La primera disminuye un 3% entre 1992 y 2000, y la segunda un 12% (de 143 a 139 líneas, y de 838 millones de kilómetros recorridos a 737, respectivamente).

En el informe técnico adjunto a la Res. Conj. MIV 1006 y 17/00 que dispone el último incremento tarifario, se indica que entre 1997 y 2000 la oferta se reduce pero en proporciones inferiores a la demanda, y que se efectiviza operando con un parque vehicular superior en un 7% al mínimo establecido por la reglamentación. Asimismo, se califica como ineficiente la distribución temporal de los servicios.

Existe pues una selectiva adecuación de la oferta a la reducción de la demanda. Esta tiende a realizarse a expensas de una *racionalización del uso del parque*, cuestión que involucra la cobertura del servicio, pero no a expensas de una *racionalización del parque*, sea en capacidad, cantidad y antigüedad. Esta situación se explica en la asociación positiva que define la reglamentación entre costos, tarifa y rentabilidad.

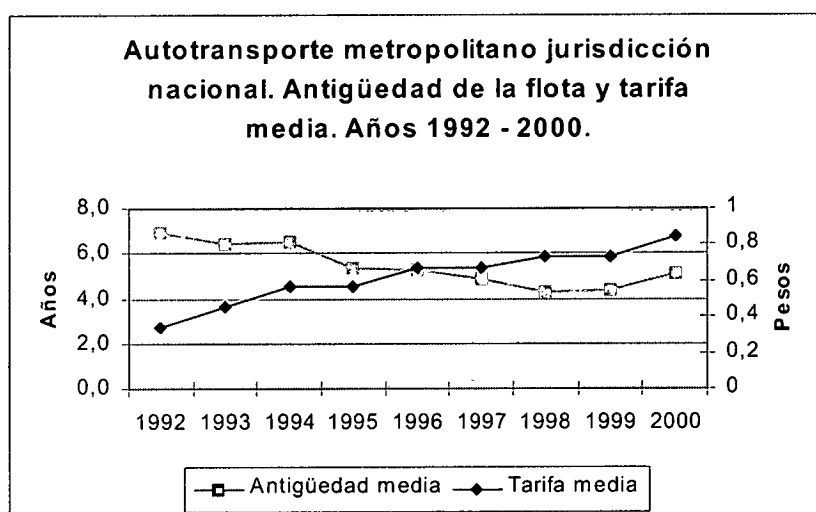
Las inversiones en el autotransporte metropolitano se asocian necesariamente a mayores ganancias, pues aumentan los costos, y la ganancia se define como un porcentaje fijo sobre los mismos. También se asocian a mayores tarifas, pues costos y ganancias se trasladan al precio que paga el usuario. Pueden asociarse a su vez, a una mayor calidad de servicio, pero en ese caso no necesariamente. **Atento a los efectos que las inversiones tienen sobre los costos y la tarifa del servicio, cabe evaluar los beneficios sociales derivados de las mismas. Cabe**

destacar que los costos del endeudamiento financiero del sector también son trasladados a la tarifa.

El parque móvil es el principal activo de la actividad, y su renovación tiene un impacto significativo en la estructura de costos. Como se menciona en el capítulo 7, la renovación de unidades es uno de los aspectos sobresalientes acaecidos en el segundo quinquenio de los '90.

El gráfico 8.2 muestra una significativa recuperación de la inversión en material rodante en las líneas de jurisdicción nacional con posterioridad a la reforma de 1994. La antigüedad media del parque disminuye un 26% en el período considerado. El gráfico muestra, a su vez, como esto es acompañado por el alza de la tarifa.

Gráfico 8.2.



Fuente: Elaboración propia, según Argentina – CNRT, 2003.

Definir la ganancia como un porcentaje fijo sobre los costos, alienta su incremento. Los datos indican una **tendencia a la sobreoferta y a la sobrecapitalización**, y advierten sobre una **incierto exhortación de las empresas operadoras hacia la reducción de sus costos**. El desempeño del autotransporte público durante la última década resulta insatisfactorio en términos de una mejora de la eficiencia, corroborando las observaciones realizadas a la reglamentación en el capítulo 7.

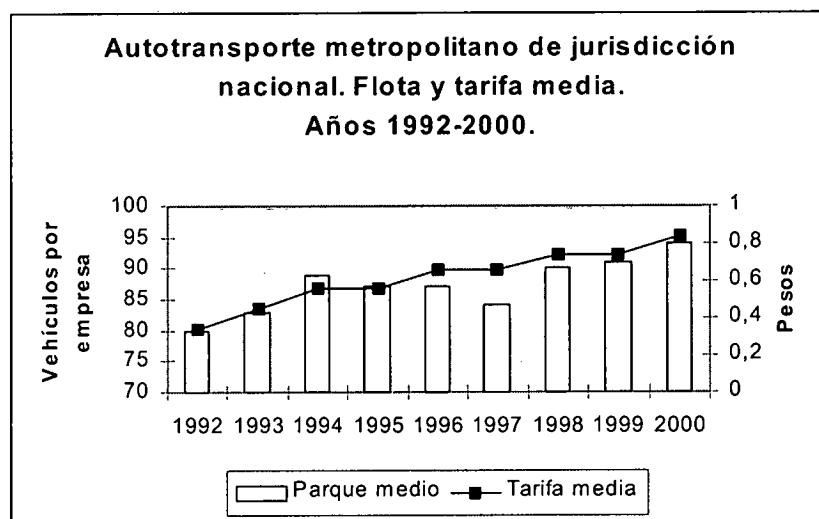
Como se ve en los capítulos 5 y 7, las inversiones en parque móvil y las innovaciones tecnológicas exigidas por la Secretaría de Transporte como requisitos para acceder a la renovación del permiso sin llamado a licitación, definen **posibilidades diferenciales** para los operadores, **conforme a su capacidad económico financiera**. A su vez, la capacidad ociosa resultante del incremento del tamaño de los vehículos en un contexto de contracción de la demanda, compromete la situación de las empresas en términos generales, pero en particular la de aquellas que atienden **rutas de menor volumen o rotación de demanda**. En ausencia de mecanismos de asistencia a las empresas pequeñas y/o de peor performance, ambos aspectos presumen una reconversión empresarial de impacto diferencial. **El proceso de concentración**

verificado en el capítulo 6, sustentado en la desaparición de empresas pequeñas y/o con peor *performance* (vía fusión, quiebra o absorción), lo corrobora.

2.3 Concentración y tarifa.

El gráfico 8.3 muestra en primer lugar una asociación positiva entre tarifa y tamaño medio de las empresas del sistema a lo largo de los años '90. Esto es, el proceso de concentración empresaria es acompañado por un alza sostenida de la tarifa.

Gráfico 8.3.

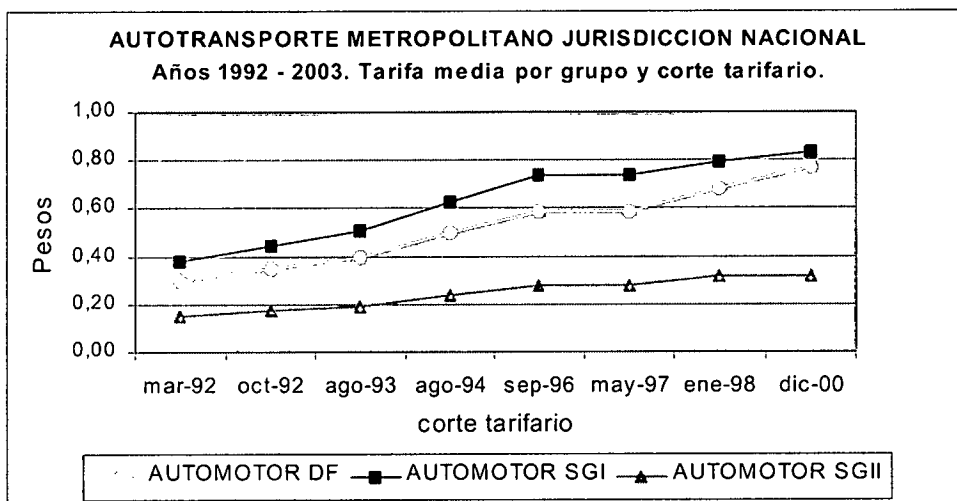


Fuente: Elaboración propia, según Argentina – CNRT, 2003.

Entre 1992 y 2001 la tarifa media del autotransporte público de jurisdicción nacional crece un 118% en promedio para los grupos tarifarios Distrito Federal y Suburbanas Grupo I (144 y 112.5%, respectivamente), subiendo más rápido aún que la inflación¹¹⁸.

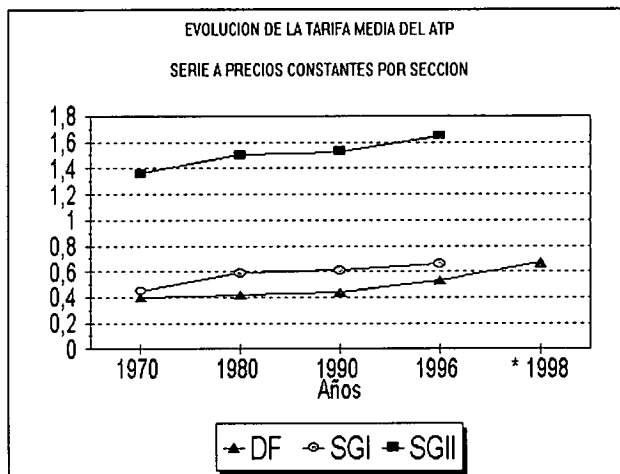
¹¹⁸ Según el Instituto Nacional De Estadísticas y Censos (INDEC), entre 1992 y 2000 el Índice de Precios al Consumidor nivel general creció un 18.2%, y el Índice de Precios Internos Mayorista creció un 10.4%.

Gráfico 8.4.



Fuente: Elaboración propia según Argentina - CNRT, 2003.
 Nota: Grupo SGII según tarifa terminal.

Gráfico 8.5.



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

El alza de la tarifa del autotransporte tiene como correlato una alteración de la relación tarifaria con los otros modos de transporte público metropolitano. La tarifa media del ferrocarril y del subterráneo también aumenta entre 1992 y 2000, pero un 29% y un 50% respectivamente, esto es, menos que la del autotransporte. Esta última resulta la más onerosa del sistema de transporte público metropolitano en la actualidad, a diferencia de lo sucedido a comienzos del período en cuestión.

En 1992, las tarifas medias del transporte público oscilan entre los \$0.30 y los \$0.45, siendo las del autotransporte inferiores a las de los modos guiados. En 2000, las tarifas medias del

transporte público oscilan entre los \$0.60 y los \$0.80, siendo las del autotransporte superiores a las de los modos guiados.

La variación de la relación tarifaria entre los modos de transporte público acaecida a partir de 1994 (año de inicio de la gestión ferroviaria bajo operación privada), muestra las interferencias resultantes de la falta de aplicación de una política reglamentaria integrada para el transporte público metropolitano. En un contexto socioeconómico regresivo, en tanto los modos ferroviarios reciben subvención, el autotransporte sostiene su tarifa atada a la demanda.

El desencadenamiento de alzas tarifarias periódicas repercute a nivel del sistema en su conjunto. Así, la "recurrente crisis tarifaria" del autotransporte habilita un efecto inflacionario sobre el resto de los modos de transporte público, tal como se recoge ya en las consideraciones de la Res. MEyOSP N°17, que dispone el incremento tarifario del 8/1/98.

Estas observaciones son especialmente pertinentes en una situación donde un mismo grupo de capitales participa en la operación de ambos servicios, esto es, ante la presencia de capitales intermodales.

La equiparación de las tarifas del conjunto del sistema de transporte público metropolitano atento a una situación de crisis tarifaria recurrente de uno de los modos, hace presumible una condición monopólica en la tarifa. El retraso relativo de las tarifas del transporte ferroviario de la región debe ser visto en este contexto.

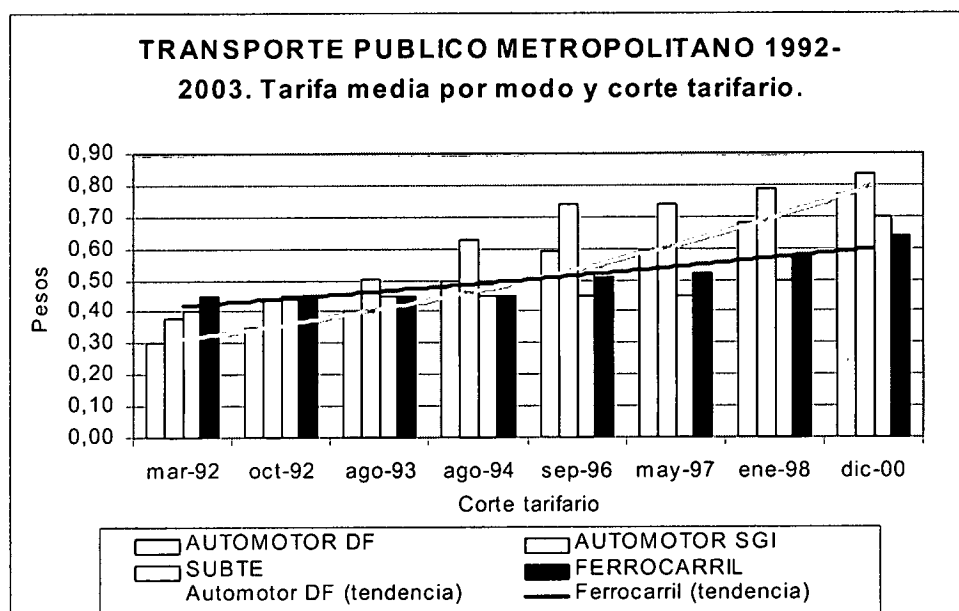
Es interesante destacar una tendencia del sistema en su conjunto, conducente al aumento de la tarifa con independencia del comportamiento de la demanda.

En el autotransporte, al caer la demanda aumenta la tarifa (por resultar la tarifa de un cociente entre costo de explotación y coeficiente de ocupación). En los contratos originales de los servicios ferroviarios y subterráneos el comportamiento de la tarifa no está sujeto a la demanda, pero con la renegociación, al aumentar la demanda aumenta la tarifa, pues las inversiones de ampliación de la red y/o mejora del servicio se financian por su intermedio.

Esta asociación entre tarifa y demanda a nivel del sistema en su conjunto tampoco sugiere un incentivo a la productividad.

La tarifa de todos los modos de transporte público metropolitano, pues, registra una evolución ascendente durante la década del '90, a pesar de la estabilidad de la economía y del estancamiento salarial tras el Plan de Convertibilidad dispuesto en 1991.

Gráfico 8.6.



Fuente: Elaboración propia, según Argentina – CNRT, 2003.

Tabla 8.4. Composición porcentual del gasto por hogar en el Gran Bs.As., según nivel de ingresos.

| Concepto | Quintil 1 | Quintil 2 | Quintil 3 | Quintil 4 | Quintil 5 | Promedio |
|-----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| Alimentos | 46.2 | 42.2 | 38.0 | 34.2 | 26.1 | 32.9 |
| Indumentaria | 3.9 | 5.2 | 5.7 | 5.9 | 6.2 | 5.8 |
| Vivienda y Combustible | 12.8 | 14.5 | 15.4 | 13.3 | 11.8 | 13.1 |
| Equipamiento | 5.0 | 4.8 | 5.7 | 6.1 | 8.6 | 6.9 |
| Salud | 12.7 | 9.2 | 8.6 | 9.6 | 10.0 | 9.8 |
| Transporte | 9.4 | 11.5 | 11.7 | 14.2 | 15.4 | 13.7 |
| Adquisición particular vehículo | | | | | | 2.75 |
| Mantenimiento particular vehículo | | | 2.37 | 3.80 | 4.48 | 3.44 |
| Transporte Publico | 6.34 | 7.04 | 6.05 | 5.93 | 3.66 | 5.10 |
| Taxis y transporte escolar | | | | | | |
| Teléfono y correo | 2.61 | 2.46 | 2.61 | 2.57 | 2.28 | 2.44 |
| Esparcimiento/cultura | 3.82 | 5.27 | 6.3 | 7.38 | 11.73 | 8.68 |
| Educación | | 1.8 | 3.21 | 4.14 | 5.66 | 4.22 |
| Otros servicios | 4.9 | 5.38 | 5.43 | 5.17 | 4.6 | 4.96 |

Fuente: Pupareli, 2000, con base en Argentina-Indec, ENGH,1998.

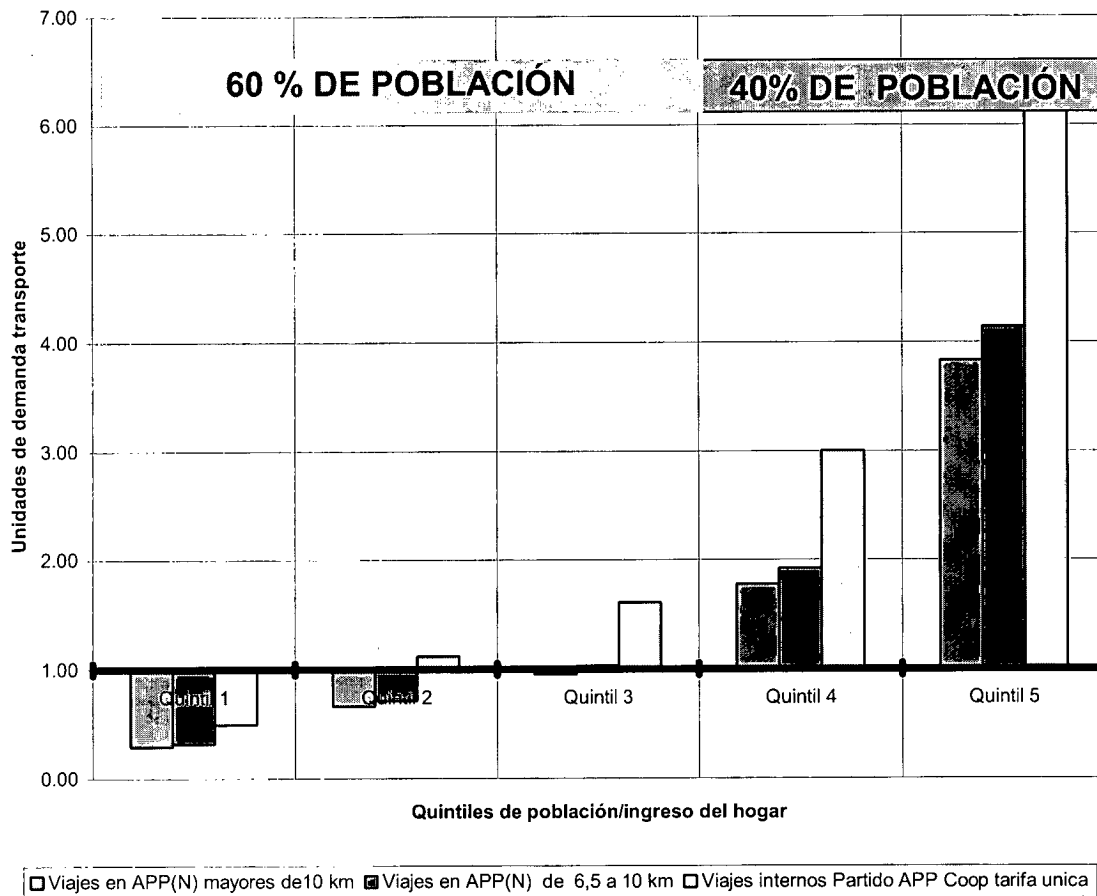
Tabla 8.5. Gasto mensual en transporte, según unidades de gasto en transporte. Año 1999.

| | Quintil 1 | Quintil 2 | Quintil 3 | Quintil 4 | Quintil 5 |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Ingreso promedio'99 | 324.71 | 553.45 | 792.99 | 1153.34 | 2214.41 |
| Gasto Transporte y comunicaciones (%) | 9.43% | 11.52% | 11.71% | 14.24% | 15.37% |
| Gasto Transporte (%) | 6.82% | 9.06% | 9.10% | 11.67% | 13.09% |
| Gasto en Transporte (\$) | 22.15 | 50.14 | 72.16 | 134.59 | 289.87 |

Fuente: Pupareli, 2000, con base en Argentina-Indec, ENGH,1998.

Gráfico 8.7.

Unidades de demanda de transporte cubiertas por los gastos del hogar
por quintiles de población /ingreso del hogar (ENGH1996)
Unidad de demanda = 56 vj/mes por trabajo, servicios (excepto educación) y otros motivos



Fuente: Pupareli, 2000.

Las Tablas 8.5 y 8.6 muestran que el gasto en transporte público representa un 5% del total de gastos por hogar, alcanzando el 7% para el segundo quintil (sueldo promedio de \$554 en 1999). Literatura especializada indica que los gastos destinados a transporte no alcanzan a cubrir la "canasta" o unidad de viajes mensuales de una familia tipo (considerando sólo viajes por motivo trabajo y servicios, exceptuando educación) (Pupareli, 2000; Kralich, 2000).

Según cifras oficiales del Instituto Nacional De Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina, mientras el salario básico llega en 2003 a \$250.-, el valor de la canasta familiar básica de bienes y servicios es de \$912.-, y la tarifa media del autotransporte público metropolitano es de \$ 0.80¹¹⁹. Cabe recordar que en 2003 el 36% de la población total de Argentina se concentra en la metrópolis de Buenos Aires, y que el índice de desocupación en la misma alcanza el 19%¹²⁰.

El incremento de la tarifa del autotransporte, junto a la crisis macroeconómica y a los cambios locacionales de la residencia en la región, contribuye a comprender la consolidación de los servicios de oferta libre. Estos ofrecen ventajas de confort y permiten realizar viajes directos, por lo que su tarifa puede resultar equivalente o menor a la de un viaje con trasbordo mediante servicios públicos.

La tarifa media del autotransporte es por trayecto o tramo. Los viajes realizados en más de un tramo requieren pagos sucesivos. Así, un viaje de la primer corona o periferia cercana de la suburbanización a la ciudad central puede ascender a \$3.50 (u\$s 1.25) por persona. Este valor puede superar incluso al costo de un viaje en automóvil particular, especialmente atendiendo la posibilidad de compartir su costo entre varios ocupantes, por ejemplo los miembros del grupo familiar.

Es interesante acotar sobre este último particular que los pasajeros perdidos por el autotransporte público a expensas del auto particular pueden ser pasajeros pobres. El uso del automóvil en Buenos Aires (y en Latinoamérica en general), no necesariamente está asociado a solvencia económica. El automóvil también puede resultar una herramienta para resolver las necesidades de desplazamiento en condiciones de pobreza¹²¹. Los pasajeros perdidos a expensas del auto particular son demanda solvente, pero no necesariamente perteneciente a estratos socioeconómicos medios o altos, consumidores "convencionales" del auto particular.

La evolución de la tarifa y la demanda del transporte público expresa un cambio en el requerimiento económico y social de movilidad del patrón de acumulación actual, diferente al de la concepción político - filosófica del servicio público que acompaña al estado interventor, el cual necesita garantizar una movilidad masiva, esto es, generalizada. **Los datos**

¹¹⁹ El valor de la canasta básica considera un grupo familiar compuesto por dos adultos y dos menores.

¹²⁰ El índice de desocupación refiere a la población económicamente activa (en edad de trabajar o que busca trabajo) que no tiene empleo de ningún tipo (no considera aquellas ocupadas menos de 36 horas semanales o subempleadas).

¹²¹ Entrevistas a empleados de condición socioeconómica baja que realizan desplazamientos desde la primer corona de la suburbanización hacia la ciudad central (distancia de viaje menor a los 20 kilómetros), revelan situaciones en las que el viaje al trabajo por autotransporte público tiene un costo de \$7.- diarios, y una duración de 2:15 horas de ida y de vuelta respectivamente. Mediante el uso de automóviles a gas natural que alcanzan una antigüedad de 30 años, el costo de este viaje se reduce a \$3.- diarios y dura 30 minutos. Esta alternativa resulta aún más ventajosa si se consideran los desplazamientos que involucran al grupo familiar (escuela, salud, compras y visitas familiares, básicamente).

eliminación de los servicios alternativos, incluso de los que funcionan conforme a la reglamentación (o “legales”).

Pero el precio reglamentado puede constituirse en un factor de atracción o de repulsión de competidores si no consigue ser un precio equilibrado. **La generación de rentas reglamentarias alienta la definición de tarifas por encima del precio de equilibrio, con lo cual alienta las amenazas de sustitución del producto, sea por la caminata, por los servicios alternativos, por el ferrocarril o el auto particular.**

La fijación de un precio alto hace atractivo al mercado y fomenta el ingreso de competidores. Esto que es propio de mercados libres, puede suceder también en mercados reglamentados. La **generación de rentas reglamentarias** aparece ineficiencia y eleva la tarifa. En el actual contexto de movilidad esto **“le da” y “le quita” privilegios** a los prestadores consolidados del servicio público de autotransporte, pues al mismo tiempo que los protege, alienta el ingreso de competidores dispuestos a operar con menores niveles de rentabilidad y a atender diferentes segmentos de viajeros, sea por dentro o por fuera de la reglamentación, vulnerando los privilegios monopólicos habilitados por los derechos de exclusividad.

Esto puede interpretarse como una señal de **agotamiento del presente ciclo reglamentario y empresario**. Y sólo puede explicarse atendiendo a las especificidades económicas y urbanas del ciclo actual, que generan por un lado nuevos requerimientos de movilidad (asociados a la cantidad, cualidad y dirección de los viajes en ciudades que acentúan situaciones de desigualdad socioeconómica), y por el otro nuevas formas de satisfacerlos (asociadas a las disponibilidades tecnológicas, a las condiciones macroeconómicas del empleo, del salario, de la distribución del ingreso, etc.) (se remite a la Figura 3.4 del capítulo 3 y 9.2 del capítulo 9).

En el capítulo 8 se analizan los resultados del proceso de reconversión. Tras ello se retoman las ideas de este capítulo, con el propósito de elaborar las conclusiones generales del trabajo (capítulo 9).

PARTE IV.

RESULTADOS Y CONCLUSIONES.

Capítulo VIII.

Resultados de la política de transporte público: ¿saldo a favor o en contra de la concentración?

..." La reforma del sector productivo no pasa necesariamente por el número de innovaciones o de nuevas inversiones en equipamientos e instalaciones realizadas, sino mas bien por las técnicas de gestión con interdependencia y conjunción de medios técnico - organizacionales"....
Abreu Sa Fortes (1997) "Mobilité et politiques de transport dans les villes en développement",
INRETS, Acta N°55, pp.46. Traducido del francés.

1. Introducción.

En la literatura de la especialidad hay consenso en plantear la multipropiedad predominante en el autotransporte urbano de América Latina y Africa como una situación de atraso. En oposición a ello, la concentración empresaria se esboza con una connotación positiva, vinculada al concepto de modernidad de la gestión y de la disminución de los costos (Barbieux, 1999; Figueroa, 1999; Henry, 2000; Cervero, 2000, Aragao, 2000, Mathieu y otros, 1998; Viegas, 1998).

En Henry y Brasileiro (2000) el carácter capitalista moderno de las grandes empresas de autotransporte urbano brasileras es tomado como punto de partida para la búsqueda de un modelo de gestión empresaria viable para las ciudades en desarrollo. Henry (2000) sostiene que la transición desde la producción simple hacia la acumulación ampliada en el transporte urbano es portadora de modernización, concentración y diversificación económica. Subyace a la concentración empresaria una idea de progreso, de evolución positiva, asociada al desarrollo tecnológico y la elevación de la *performance* del sistema de autotransporte público, incluida su eficiencia.

Así, Latinoamérica es para la especialidad un caso referente de tensión binaria entre atomización/atraso y concentración/modernidad, modernidad conducente a la eficiencia. Como se ve en capítulos anteriores, esta es la noción subyacente a la reforma aplicada en Buenos Aires.

A pesar de los avances significativos realizados por estudios latinoamericanos en los últimos años (a los que se hace referencia en este capítulo), la cuestión del tamaño óptimo y la estructura más apropiada de empresa aún no está resuelta en la especialidad. La pregunta que subyace a estas cuestiones es qué tipo de competencia torna eficiente al mercado.

Algunas experiencias internacionales de reforma reglamentaria del autotransporte urbano, parecen indicar una asociación positiva entre procesos de concentración empresarial y mejoras en la eficiencia, tanto en casos de desreglamentación total como parcial (sea por *competitive tendering* o *franchising*). La simultánea suba de tarifas, no obstante, cuestiona mejoras en la equidad, en términos de la traslación social de beneficios.

Seguidamente se observan los resultados obtenidos del proceso de concentración y diversificación empresarial registrado en el autotransporte metropolitano de Buenos Aires durante los años '90. El objetivo del capítulo es, pues, analizar los efectos del proceso sobre la *performance* del servicio, es decir, "hacia afuera del mercado".

Vela decir, hasta acá el trabajo se orientó a definir la política de transporte público aplicada a Buenos Aires durante los '90 mediante la caracterización de la revisión reglamentaria y la concentración empresarial del autotransporte metropolitano, y mediante la comprensión de la relación entre ambos como característicos de una reestructuración cuyo lineamientos coinciden con los del actual ciclo económico del capitalismo. Esto mismo se observa ahora a la luz de sus resultados.

2. Resultados de la concentración sobre la eficiencia y la eficacia del autotransporte metropolitano de Buenos Aires.

Como se ve en el capítulo 5, el objetivo de la reforma reglamentaria aplicada al caso es el incremento de la eficiencia del autotransporte metropolitano. En el capítulo 7 se señala que la reglamentación de precios mantenida por la reforma no incentiva la eficiencia empresarial. Al mismo tiempo, ésta promueve un perfil de empresa distinto al tradicional, tendiente al crecimiento de su tamaño medio, esto es, a la concentración.

En los términos planteados por la reforma, el concepto de eficiencia apunta a la economía de recursos en la producción de resultados¹¹⁶. Conforme a este concepto, una evaluación de la política reglamentaria aplicada requiere un análisis económico que contemple

¹¹⁶ Conforme a un análisis microeconómico con base en la perspectiva de la *economics*, tal como corresponde al sustento teórico de la reforma reglamentaria en cuestión.

la evolución de los costos de operación, de la tarifa del servicio y de la demanda, confrontando datos anteriores y posteriores a la revisión reglamentaria.

Pero conforme a su condición de servicio público, **la reglamentación debe asegurar la eficiencia del servicio**, y también la satisfacción de sus fines últimos. Para el autotransporte urbano de pasajeros esto redundaría en **movilizar la mayor cantidad de personas posibles, al menor costo y con la mayor calidad**. Por ende, para observar la eficacia de la reglamentación es necesario atender al nivel de demanda y la calidad del servicio ofrecido en relación con el precio que por él sufraga el usuario a través de la tarifa.

Para ello se toman los años 1992 (pico de máxima demanda de la década, tanto en cantidad de empresas como de pasajeros) y 2000 (pico de mínima del período considerado por el trabajo). La metodología remite a los lineamientos planteados en los capítulos 6 y 7.

2.1 Concentración y costos.

De acuerdo a la forma de remuneración dispuesta por la reglamentación en vigencia, la tarifa del autotransporte resulta del cociente entre el costo medio y el coeficiente de ocupación medio de la actividad (éste último es un cociente entre los pasajeros transportados y los kilómetros recorridos en un año), garantizando al concedente el equilibrio de la ecuación económica de la empresa patrón o promedio del sistema. Por lo tanto, **la tarifa del autotransporte está atada a los costos y a la demanda**.

La Tabla 8.1 indica que el costo total de explotación del autotransporte crece un 41% entre 1992 y 2000. El costo por kilómetro aumenta un 54% y el costo por pasajero alcanza una suba del 118%. A nivel macroeconómico, el costo total del sistema sufragado por el usuario asciende a \$957 millones, lo cual redundaría en un incremento del 28% respecto a 1992.

De este modo, para recorrer un 9% menos de kilómetros y transportar un 37% menos de pasajeros, el costo en \$/kilómetro aumenta un 54%.

Este incremento del costo se lleva a cabo en un contexto de estabilidad macroeconómica de precios. Según el Instituto Nacional De Estadísticas y Censos (INDEC), entre 1992 y 2000 el Índice de Precios al Consumidor nivel general crece un 18.2%, y el Índice de Precios Internos Mayorista un 10.4%. **El costo del autotransporte público crece más que los precios de la economía en general.**

Se registra **una tendencia a la suba del costo por kilómetro del autotransporte** que empuja el costo total de explotación del sistema, repercutiendo de manera aún más acentuada en el costo por pasajero, debido a la pérdida de demanda.

En el período intertarifario 1998 – 2000, fecha del último incremento tarifario dispuesto por Res. del MEyOSP N°1006 el 1/12/00, el análisis microeconómico de los costos no muestra alteraciones (para el grupo tarifario SGI decrece casi un 9%), pues el aumento de algunos rubros, como combustibles y personal, es compensado por la disminución de otros (GCBA-Ente de la Ciudad, 2001).

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

El principal costo de la actividad es el salario del personal de conducción, representando un 30% del gasto total. La evolución de la serie salarial del sector presenta singularidades, respecto a la economía en general, y a los servicios ferroviarios en particular.

El salario del conductor aumenta un 100% entre 1992 y 2000 para ambos grupos tarifarios. Esta evolución contrasta con la del Índice de Salario Obrero que, según el INDEC, descende un 2,3% en el mismo período. También con la del salario de los conductores de subterráneos, del mismo gremio (Unión Tranviarios Automotor). En tanto el salario de los choferes de colectivo registra un aumento del 19% entre 1995 y 2000, el de los choferes de subterráneos registra uno del 4,5% (GCBA-Ente de la Ciudad, 2001: 61).

La suba del gasto en el rubro en el período intertarifario 1998-2000, tiene origen en la firma de un acuerdo entre los trabajadores y las cámaras empresarias en Mayo 1998, pocos meses después de ser autorizado el incremento tarifario de dicho año. Este acuerdo genera un aumento del costo por kilómetro del 4% para el grupo tarifario Distrito Federal y del 1,7% para el Suburbano Grupo I.

La habilitación del traslado a la tarifa de modificaciones en el gasto de personal pactadas por acuerdos entre las empresas y sus trabajadores, estimula el comportamiento ascendente del costo.

Del mismo modo, la evolución del gasto en combustible, que representa el 10% del costo total de explotación, también muestra una tendencia a la suba. Entre 1992 y 2000 el consumo de combustible se incrementa un 57% (de 0.3 a 0.47 litros por kilómetro). La incorporación de unidades de mayor tamaño y de unidades de piso bajo inciden en este comportamiento, aunque se presume una mejora tecnológica en los motores nuevos.

Por último, el costo de las unidades 0 kilómetro (chasis más carrocería) asciende de \$82839 en 1992 a \$100375.- en 2000, esto es, un 21%, alcanzando valores de hasta \$126000.-.

La promoción a la concentración empresarial con fundamento en la reducción de costos no se comprueba en el caso en estudio. **Contrariamente, el proceso de concentración es acompañado por un alza en los costos.**

No obstante el proceso de concentración acaecido, el parque móvil de la empresa tipo o patrón en las planillas de costos de 1992 y de 2000 es el mismo, esto es, 53 vehículos por empresa para el grupo tarifario DF y 95 para el SGI. **La disminución del número de empresas y el crecimiento de su tamaño registrados por la metodología oficial, no se refleja en una alteración del tamaño de la empresa patrón utilizado para determinar la tarifa durante el período analizado.**

Tabla 8.1. Costos del autotransporte público metropolitano de jurisdicción nacional. Años 1992 y 2000.

| GRUPOS TARIFARIOS DISTRITO FEDERAL Y SUBURBANAS GRUPO I | 1992 | 2000 | 2001 | Δ1992 - 2000 | Δ 1992 - 2000 |
|--|---------|---------|---------|--------------|---------------|
| Costo de explotación por kilómetro (\$/kilómetro) (1) | 1.11 | 1.71 | 1.71 | 54% | 54% |
| Costo de explotación por pasajero transportado (\$/pasajero) (1) | 0.39 | 0.85 | 0.90 | 118% | 130% |
| Tarifa (\$/pasajero) | 0.38 | 0.77 | 0.83 | 103% | 118% |
| Kilómetros (millones) | 712.32 | 650.13 | 619.53 | 9% | 13% |
| Pasajeros (millones) | 2020.99 | 1275.92 | 1152.64 | 37% | 48% |
| Costo anual de explotación del sistema (\$ en millones) (2) | 790.67 | 1111.72 | 1059.40 | 41% | 34 % |
| Costo anual sufragado por el usuario (\$ en millones) (3) | 767.98 | 982.46 | 956.69 | 28% | 25% |

Fuente: GCBA - Expediente N°75158/00 - Audiencia Pública 23/1/01, según FATAP, 1992; Argentina – MIV - ST folios 115 a 117, 166 a 200. Elaboración propia.

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

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

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

Tabla 8.2. Autotransporte Región Metropolitana de Buenos Aires – Jurisdicción Nacional. Indicadores operativos y económicos 1992 – 2000.

| SERVICIOS COMUNES | | 1992 | 2000 | 2001 | 2001/1992 |
|---|-----------|---------|---------|---------|-----------|
| KILOMETROS (millones) | TOTAL (1) | 712.32 | 626.22 | 619.54 | - 13% |
| | DF | 138.96 | 101.77 | 104.60 | - 25% |
| | SGI | 573.36 | 524.45 | 514.94 | - 10% |
| PASAJEROS (millones) | TOTAL | 2020.99 | 1247.12 | 1152.64 | - 43% |
| | DF | 513.14 | 279.12 | 261.06 | - 49% |
| | SGI | 1507.85 | 968.00 | 891.58 | - 41% |
| COEFICIENTE OCUPACION (pasajeros/kilómetro) | MEDIA (2) | 2.91 | 2.04 | 1.96 | - 33% |
| | DF | 3.69 | 2.74 | 2.50 | - 32% |
| | SGI | 2.63 | 1.85 | 1.73 | - 34% |
| TARIFA MEDIA (3) (\$) | MEDIA | 0.38 | 0.77 | 0.83 | + 118% |
| | DF | 0.32 | 0.68 | 0.78 | + 144% |
| | SGI | 0.40 | 0.79 | 0.85 | + 112.5% |
| COSTO (4) (\$ en millones) | TOTAL | 787.54 | 1051.47 | 1039.46 | + 32% |
| | DF | 162.58 | 215.23 | 220.71 | + 36% |
| | SGI | 624.96 | 836.24 | 818.75 | + 31% |
| COSTO/KILOMETRO (\$/kilómetro) | MEDIA | 1.11 | 1.71 | 1.71 | + 54% |
| | DF | 1.17 | 2.11 | 2.11 | + 80% |
| | SGI | 1.09 | 1.59 | 1.59 | + 46% |
| COSTO/PASAJERO (5) (\$/pasajero) | MEDIA | 0.39 | 0.85 | 0.90 | + 131% |
| | DF | 0.32 | 0.77 | 0.85 | + 166% |
| | SGI | 0.42 | 0.87 | 0.92 | + 119% |
| INGRESO (6) | TOTAL | 761.76 | 955.16 | 961.47 | + 26% |

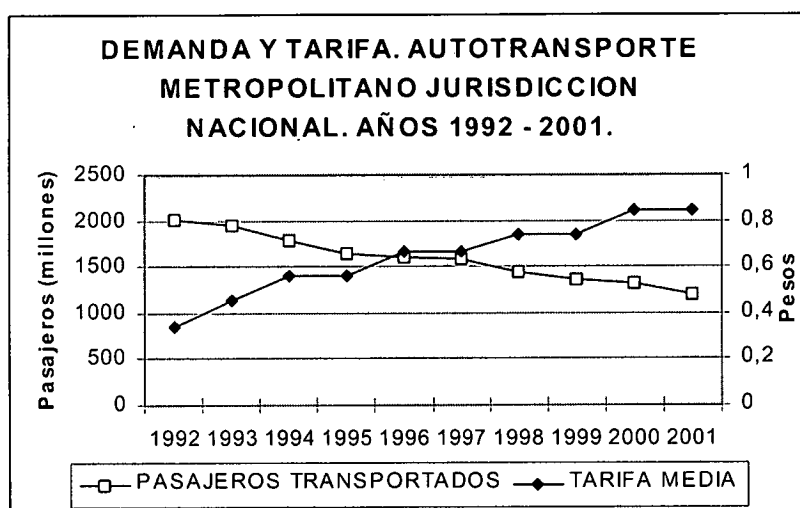
reseñados parecen indicar que también el transporte público reproduce el signo de la exclusión social distintivo del ciclo económico mundial actual (Gutiérrez, 1997, 1998, 2000, 2001c, 2005).

2.4 Concentración y demanda.

El análisis de la demanda aporta una evaluación de la eficiencia, y también de la eficacia de estrategia reglamentaria.

Como se dijo, el autotransporte público en Buenos Aires pierde pasajeros de manera continua desde 1992, transportando en 2000 un 37% menos de viajeros que entonces. La evolución seguida por la demanda del modo en los últimos años sugiere alguna elasticidad con relación a la tarifa.

Gráfico 8.8.



Fuente: Elaboración propia, según Argentina – CNRT, 2003.

La suba de la tarifa entre 1992 y 2001 duplica la de los costos. Mientras la primera lo hace en un 118%, el costo por kilómetro lo hace en un 54%. Esto responde al mecanismo de doble alimentación de la tarifa que dispone la reglamentación vigente, por fluctuación de costos y/o ingresos.

La referencia al último incremento tarifario ilustra este particular. El costo de explotación no registra suba en el período intertarifario 1998 - 2000. Contrariamente, para el grupo tarifario DF se mantiene sin variaciones, y para el SGI cae casi un 9%. No obstante, la tarifa asciende un 15% como resultado de la caída del coeficiente de ocupación medio de la actividad.

De este modo, junto al proceso de concentración se desata en los '90 un ciclo de crisis tarifarias, que es alimentado tanto por el aumento de los costos (asociado fundamentalmente a

la renovación del parque), como por la disminución del coeficiente de ocupación (asociado a la mayor capacidad de los vehículos y la menor cantidad de pasajeros transportados).

La Secretaría de Transporte mantiene hasta el 2001 la política de sostener inalterada la oferta y ajustar la tarifa, generando una solución de continuidad. A partir 2001 adopta la política de subvención a los prestadores.

Respecto al comportamiento de la demanda, debe considerarse asimismo la alteración de la relación tarifaria entre los modos de transporte público de la región a partir de la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos y subterráneos, y el incremento de la oferta de transporte alternativo, hechos todos desenvueltos en un contexto de crecientes problemas de empleo y recesión económica.

Como se ve en el capítulo 5, el transporte público de la región metropolitana de Buenos Aires pierde pasajeros durante las tres últimas décadas. Pero entre 1970 y 1990, la pérdida de pasajeros del transporte público se realiza a expensas de los medios guiados, tanto de superficie como subterráneos. En cambio a partir de 1992, la pérdida de pasajeros del transporte público se realiza a expensas del autotransporte (se remite a figuras y cuadros del capítulo 5).

La diferencia tarifaria establecida a favor del tren contribuye a explicar el aumento de los pasajeros transportados por el modo, considerando el deterioro de los salarios como consecuencia de su congelamiento a partir del plan de convertibilidad en 1991, y el creciente problema ocupacional subsecuente. La evolución de la distribución de la demanda entre el autotransporte y los medios guiados durante el período considerado por el trabajo debe ser interpretada en ese contexto.

En un primer momento la recuperación de la demanda de los medios guiados se asocia fuertemente a un control efectivo de la evasión. Luego aportan a esta situación otros dos aspectos: uno, el reestablecimiento de los parámetros operativos mínimos, otro, la relación tarifaria intermodal.

La mejora del servicio asociada básicamente a su regularidad, le otorga confiabilidad y revaloriza las ventajas comparativas del medio respecto a los tiempos de viaje, aún sin mediar reducciones de los mismos ni cambios sustantivos de confort (Gutiérrez, 1998c, 2000, Argentina – Ente de la Ciudad, 2001). Las ventajas comparativas en términos tarifarios tiene un peso significativo, especialmente en partidos con baja accesibilidad y malas condiciones socioeconómicas.

2.5 Concentración y rentabilidad.

El proceso concentración empresaria del autotransporte público de Buenos Aires es acompañado por dos tendencias sostenidas: una al descenso de la demanda, y otra al incremento de la oferta, los costos y la tarifa. Estos datos indican una baja eficiencia de la gestión empresaria.

Paradójicamente, la rentabilidad de la actividad aumenta durante dicho período. Mientras la demanda cae un 37% entre 1992 y 2001, los ingresos anuales de la actividad aumentan un 40%, esto es, \$305 millones. También se incrementa el ingreso por kilómetro un 59%, y el ingreso por vehículo un 39%.

Conforme a la reglamentación aplicada, dicho aumento de la rentabilidad se soporta en el incremento de la tarifa. Estos aumentos, pues, encubren la ineficiencia empresaria.

Como se menciona antes, las inversiones en el autotransporte metropolitano (en especial aquellas en parque móvil, principal capital de la actividad) se asocian necesariamente a mayores ganancias, pues hasta el 2000 éstas se calculan como un porcentaje fijo sobre los costos.

Tabla 8.6. Evolución de los ingresos del autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional.

| | PASAJEROS TRANSPORTADOS | RECAUDACION | INGRESO POR KILOMETRO | INGRESO POR VEHICULO |
|------|-------------------------|-------------|-----------------------|----------------------|
| | Millones | Millones | \$/kilómetro | \$/vehículo |
| 1992 | 2021 | 763 | 0.91 | 77250 |
| 1993 | 1955 | 850.5 | 1.05 | 84000 |
| 1994 | 1785 | 983 | 1.14 | 94202 |
| 1995 | 1654 | 1083 | 1.19 | 108430 |
| 1996 | 1614 | 1085 | 1.22 | 111752 |
| 1997 | 1590 | 1131 | 1.47 | 120808 |
| 1998 | 1453 | 1208 | 1.55 | 123936 |
| 1999 | 1369 | 1136 | 1.51 | 117611 |
| 2000 | 1328 | 1068 | 1.45 | 107596 |
| 2001 | 1199 | 1022 | 1.46 | 104702 |

Nota: Se incluyen los tres grupos tarifarios.

Fuente: Argentina – CNRT, 2003. Elaboración propia.

Gráfico 8.9.

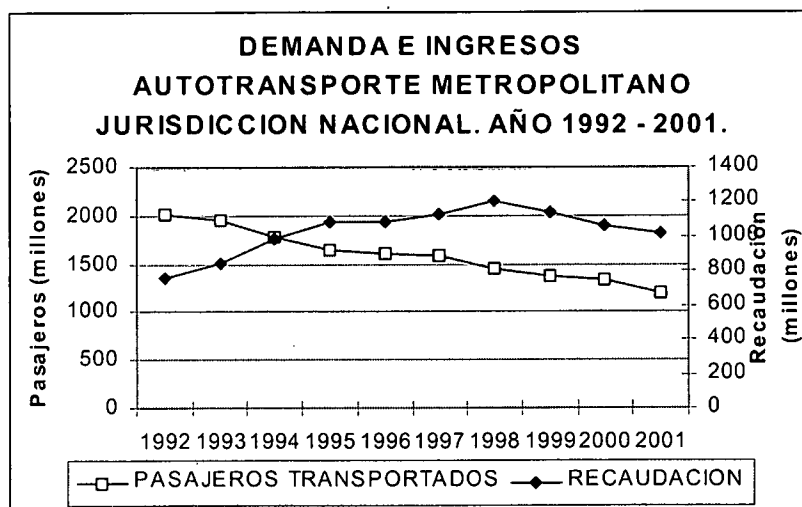


Gráfico 8.10.

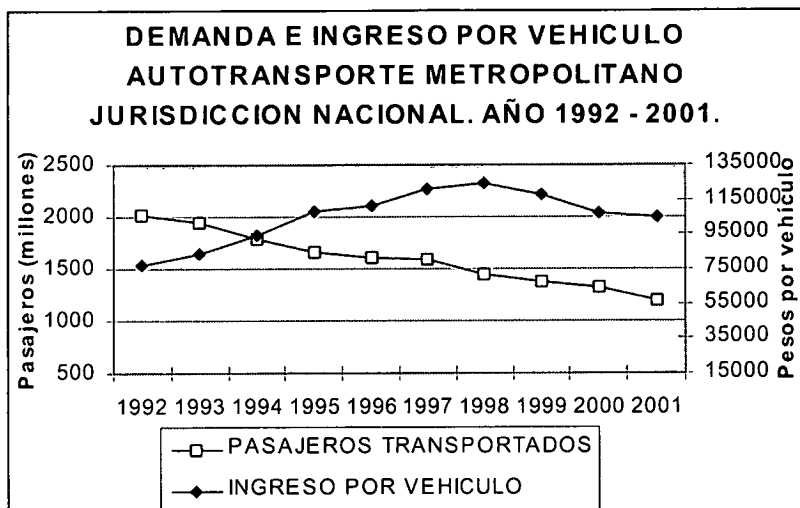
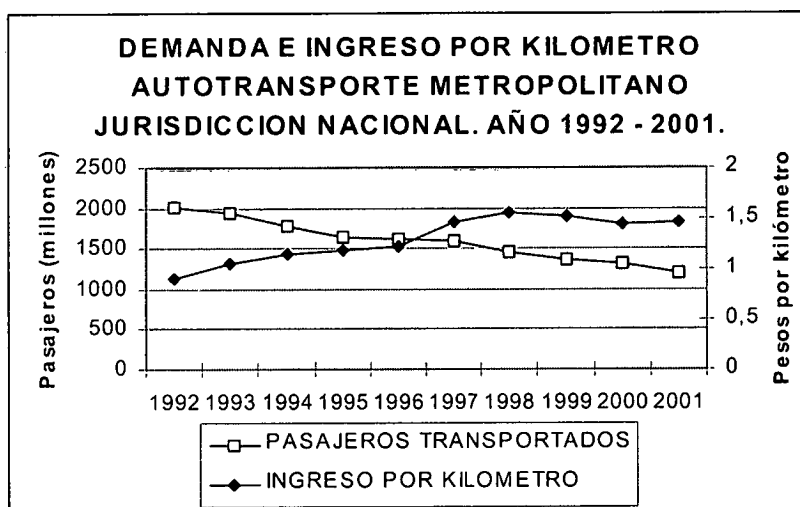


Gráfico 8.11.



Fuente: Tabla 8.6. Elaboración propia.

La concentración de las empresas y el alza de tarifas del autotransporte público ofrecen una respuesta a los cambios acaecidos en el mercado de pasajeros metropolitano, más precisamente, a su contracción.

La pérdida de pasajeros del autotransporte masivo convencional puede llevar a preguntar sobre el mercado estas empresas en la ciudad actual, esto es, si su demanda se sostiene en la ciudad pos industrial. Para el caso de Buenos Aires la observación de los datos indica que la respuesta es sí: la necesaria para sostener la rentabilidad de la actividad como negocio.

La reglamentación del autotransporte en Buenos Aires permite conservar la rentabilidad de las empresas existentes, buscando un nuevo equilibrio interno para el mercado, tras la redistribución que apareja su contracción. En el capítulo 7 se comprueba la existencia de rentas reglamentarias que permiten sostener la rentabilidad a pesar de la pérdida de demanda, con base en la concentración empresaria y en el aumento de la masa o volumen de ganancia (Gutiérrez, 2000b, 2001d, 2005a).

El cliente del mercado de autotransporte urbano es la recaudación tarifaria, no los pasajeros transportados. Considerar que el autotransporte público está en crisis porque pierde pasajeros, no significa que necesariamente lo están las empresas que prestan el servicio.

Por esto, concentración económica y pérdida de demanda son compatibles. Los pasajeros pasan a ser consumidores intensivos, no necesariamente en términos de cantidad de viajes, sino de precio. Las empresas de autotransporte aseguran así su demanda, recurriendo a la legalidad que deriva de la reglamentación (Gutiérrez, 2000b).

El binomio del autotransporte público convencional entre “empresa y reglamentación” mantiene un equilibrio interno en Buenos Aires, que le otorga vigencia y viabilidad, pues mediaron las adaptaciones necesarias para su supervivencia: concentración empresaria, alza de precios y subvenciones.

2.6 Concentración y calidad.

La reglamentación debe asegurar la eficiencia del servicio, y también la satisfacción de sus fines últimos, conforme a su condición de servicio público. Para el autotransporte urbano de pasajeros esto redundaría en movilizar la mayor cantidad de personas posibles, al menor costo y con la mayor calidad. Por ende, para observar la eficacia de la reglamentación es necesario atender al nivel y la calidad del servicio ofrecido en relación con el precio que por él sufraga el usuario a través de la tarifa.

En el caso del autotransporte **no es posible evaluar la eficacia de la reglamentación conforme a la calidad del servicio, pues no existen índices que la evalúen.** Se realizan al respecto ponderaciones indirectas, vinculadas a indicadores operativos y técnicos (frecuencias, características del parque, etc.).

La CoNTA instala en 1993 un servicio de atención al usuario y recepción de reclamos. A partir de 1998 la CNRT recibe parte de estos datos en forma directa, y parte en forma indirecta, esto es, suministrados por las empresas permisionarias mediante centros privados de recepción. Los datos refieren al cumplimiento de las frecuencias y paradas, al estado de las unidades, al trato de los conductores y a su cumplimiento de las normas de tránsito, y al funcionamiento de las máquinas expendedoras de boletos.

Los reclamos recibidos en 1995, pico máximo de la serie, deben ser interpretados atendiendo a la consolidación del sistema, por un lado, y a la aplicación de las referidas innovaciones, por el otro.

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

Respecto al año 1996, el número de reclamos de los usuarios disminuye un 35% en 2000. El año 2001 muestra una tendencia al aumento.

La mayor parte de los reclamos refieren a incumplimientos del conductor (en torno al 70%), luego a la frecuencia del servicio (en torno al 11%), y sólo un pequeño porcentaje refiere al vehículo (entorno al 4%).

Se menciona que con la reforma reglamentaria de 1994 se registra una recuperación significativa de la desinversión en material rodante en las líneas de jurisdicción nacional, que sucede sin alterar la cantidad de unidades en servicio. Asimismo, según las disposiciones del Decreto 914/97, se incorporan unidades de piso bajo y semi bajo con atención a las personas con movilidad reducida.

A fines del 2000 los vehículos de piso bajo representan el 12,5% de la flota total. Si bien el porcentaje de renovación dispuesto para dicho año es del 60%, su incorporación significa un salto cualitativo importante en términos de la calidad del servicio (GCBA – Expediente N°75158, 2000).

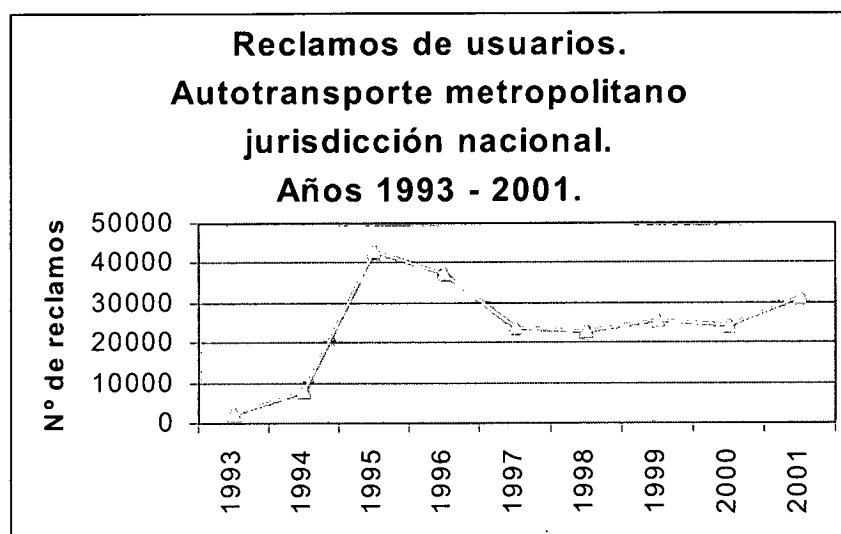
También se incorporan al parque instrumentos técnicos tendientes a aumentar la seguridad de la circulación, tales como limitadores de velocidad, control mecanizado de cierre de puertas, caja de cambios automática, suspensión neumática, máquinas expendedoras de boletos, aunque no hay índices ciertos sobre su impacto en la accidentalidad.

Los indicadores operativos no registran variaciones sustantivas en los años '90, a pesar de la profundidad de los cambios acaecidos tanto a nivel del transporte público de pasajeros como de la economía y de la ciudad metropolitana (se remite a los capítulos 4 y 5).

La última audiencia pública relativa al servicio de transporte público, realizada en 2001 con motivo del incremento tarifario, indica que las principales demandas de la población refieren a la tarifa y la calidad del servicio, a la necesidad de inversiones y las atribuciones del GCBA (GCBA-Ente de la Ciudad, 2001).

En resumen, la concentración empresaria del autotransporte de los años '90 no es acompañada por un incremento de la productividad del servicio, y el incremento de su calidad es incierto, pues la reglamentación no dispone hasta entonces incentivos ni mecanismos de control de la misma. Tampoco dispone de mecanismos de control de la productividad, aspectos todos que interfieren con el desempeño reglamentario.

Gráfico 8.12.



Fuente: Argentina - CNRT, 2003. Elaboración propia.

3. Resultados de la concentración sobre el desempeño reglamentario.

La estructura empresarial del autotransporte de Buenos Aires pos reforma, renueva y refuerza la estructura de poder tradicional del sector, fuertemente anclada en una asociación entre empresas, gremios, funcionarios, y técnicos con base en una historia común de relaciones personales, prácticas adquiridas, comportamientos, actitudes, etc.. Esta matriz de intereses económicos, políticos y personales del autotransporte público detenta un poder difícil de disputar, y torna poco viables modelos de gestión en confrontación abierta con estos intereses.

La diversificación de las empresas autotransportistas refuerza esta situación, tal como lo ilustra la mala *performance* de desempeño de los contratos.

En el capítulo 3 se ve que la falta de rigurosidad en la aplicación de los marcos reglamentarios se reconoce como un aspecto generalizado en América Latina, con incidencia significativa en la concentración del mercado.

La capacidad de ejercer la reglamentación y el control con autonomía tiene estrecha relación con el desarrollo de capacidades institucionales, y con el desequilibrio de poderes entre los actores que participan en la relación reglamentaria.

Esto hace a la efectividad de la reglamentación y a su fin último. Si la reglamentación no se traduce en una mejora de la eficiencia y la eficacia del servicio, sino en la generación de rentas reglamentarias, se altera el sentido de la reglamentación del servicio público.

3.1 Concentración, desempeño reglamentario y permisos de explotación.

Yendo de la teoría a la práctica reglamentaria, y de lo macro a lo micro reglamentario, esto es, de una escala de análisis que recoge la dinámica de los ciclos reglamentarios largos (la estabilidad dinámica), a otra que recoge su dinámica cotidiana (la dinámica estable), a continuación se comentan aspectos relevados por el seguimiento sistemático del marco normativo de la actividad, y que se encuentran necesariamente asociados a una correcta comprensión de la dimensión política de la reglamentación, y de la producción del espacio urbano y de su sistema circulatorio.

Se ilustra la consecución de la reforma reglamentaria de 1994 mediante la observación de aspectos claves por su trascendencia en la estructuración del mercado. Uno de ellos son los requisitos establecidos para el acceso de los operadores existentes al beneficio de la renovación del permiso sin llamado a concurso.

Dos requisitos importantes son la ausencia de deudas fiscales y de inhabilitaciones judiciales, ambos asociados a regularizar situaciones previas y acumuladas de incumplimiento de la reglamentación, avaladas de hecho por un ejercicio ineficaz del poder sancionatorio y de control del reglamentador. El seguimiento de la normativa permite observar cómo se da satisfacción a los requisitos exigidos para acceder a los permisos de explotación, sea por el beneficio de la renovación automática o por concurso público.

El 3-5-95 la Secretaría de Transporte aprueba 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 (cocheras, playas, oficinas, zonas de descanso, especificando su superficie),
- los vehículos adaptados para personas discapacitadas,
- la antigüedad máxima de los vehículos,
- el equipamiento de las 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 Secretaria 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 comienza a hacerse pública la comprometida situación de la aseguradora Belgrano Sociedad Cooperativa de Seguros Limitada, que culmina con su cierre en el mes de octubre. Este hecho, que obliga a las empresas a asumir los cargos de numerosos juicios por accidentes de tránsito, dio lugar al desempeño de una enérgica acción de *lobby*, que incluye a la Secretaría de Transporte de la Nación, al Parlamento y al Poder Ejecutivo. Paralelamente, conforme a prácticas ya seguidas en los años '30, se monta una importante campaña publicitaria con solicitadas en los diarios y propagandas en los colectivos, y se revive la singular alianza con los gremios que distingue al sector, organizando junto a la Unión Tranviarios Automotor un paro nacional el 14 de agosto. Los resultados obtenidos fueron favorables. El Decreto 260/97, declara el estado de emergencia de las empresas autotransportistas por 36 meses, y establece el pago en 60 cuotas de las sentencias firmes, tras un plazo de seis meses de gracia. También prohíbe que las empresas puedan ser ejecutadas mientras esté vigente el decreto¹²². Paso seguido, se autoriza a las empresas de autotransporte de pasajeros a contratar seguros de responsabilidad civil con franquicia (Dis. SSTMyLD), lo que significa una reducción del costo de explotación del 50%.

En tanto se remueven estos obstáculos a la renovación automática de los permisos, que establece obligaciones fiscales y judiciales, el pliego de condiciones generales para el llamado a concurso de líneas caducas, es revocado y modificado en dos oportunidades, aprobándose finalmente en Febrero de 1998 (Res. ST 18/98), poco después de un aumento tarifario asociado a la renegociación de los contratos ferroviarios, iniciada a fines de 1997.

Las enmiendas prorrogan el plazo para las presentaciones a la renovación de los permisos, disminuyen la superficie requerida para las instalaciones, anulan 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. También hacia fines de 1997 las cámaras solicitan a la Secretaría de Transporte de la Nación prioridad para las empresas operadoras en competencia ante la eventual caducidad de permisos, sugiriendo que el permiso se "reparta" 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 se ve en el capítulo 5, el Decreto N°656 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.

Finalmente, el pliego aprobado en 1998 aplica los siguientes criterios a la evaluación de las ofertas:

- los antecedentes empresarios en la prestación de servicios de autotransporte público de pasajeros (la puntuación máxima se otorga a líneas nacionales del RMBA, 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

¹²² En el mes de septiembre de 1996 el diputado nacional Edmundo del Valle Soria (anterior Secretario de Transporte) presentó un proyecto de ley proponiendo el pago en cuotas de las sentencias y un tope indemnizatorio (1500 pesos oro), argumentando la "inseguridad jurídica" que significa para los operadores desconocer la magnitud económica de futuras sentencias compensatorias.

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 la mínima a las cooperativas).

Seguidamente, la **Resolución ST N°302/99 promueve la colaboración empresaria y las absorciones y fusiones apuntando a una mayor eficiencia de la gestión, a la racionalización del gerenciamiento, y a atenuar la disparidad de rendimiento de los distintos emprendimientos.** Claramente, la reglamentación define un perfil empresario, y es diferente del tradicional.

La renovación de unidades establecida por la Ley de Tránsito N°24449, y que acompaña la reforma reglamentaria como uno de los aspectos sobresalientes de los cambios acaecidos en el segundo quinquenio de los '90, también muestra aspectos singulares.

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 con vencimiento el 31-12-97 (conforme a la antigüedad máxima de 10 años pautaada por la Ley de Tránsito), y también del porcentaje anual de renovación del parque, y del porcentaje de vehículos de piso bajo. Además 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 1998¹²³, y se autoriza la incorporación de unidades de piso bajo y semi bajo¹²⁴. No obstante esto, la obligación de renovar el parque fundamenta 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 kilómetro.

A fines del 2000 los vehículos de piso bajo efectivamente incorporados representan el 12,5% de la flota total, en tanto el porcentaje de renovación dispuesto por el Decreto 914/97 (modificado por el Decreto 467/98) para dicho año es del 60% (GCBA – Expediente N°75158, 2000).

La renovación de las unidades, aspecto central de la inversión en la actividad, ilustra un ***modus operandi*** de la relación reglamentaria entre sector público y prestador privado en el **autotransporte metropolitano**: la normativa se acata y se renuevan los vehículos, pero el tipo, número, y plazo lo establece el *lobby* empresario. La presencia de dificultades “ajenas” al

¹²³ El porcentaje de renovación establecido pasa luego anualmente al 40, 60 y 80%, hasta llegar al 100% en el 2002.

¹²⁴ La incorporación de este tipo de unidades desencadena una guerra entre las terminales automotrices, que culmina en la Justicia. La empresa Mercedes Benz denuncia 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.

permisionario (reducción de la demanda, por ejemplo) justifica el incumplimiento de lo convenido. Tras ello, se negocian nuevas condiciones, sin que se efectivicen sanciones.

De este modo, a pesar de lo expeditiva que se presume la normativa, la regularización de los permisos de explotación de los operadores existentes, registra importantes demoras y postergaciones sucesivas, permaneciendo incompleta hasta tiempo después.

Sólo tres permisos se caducan y se adjudican por concurso según el pliego de 1995 (Res. ST 200/95). El resto se concursa según el pliego de 1998. Por esto, recién en 1999, 5 años después de la puesta en vigor del Decreto 656, se regulariza el 70% de los permisos de las líneas de jurisdicción nacional, permaneciendo el 30% restante aún con dificultades. La Gerencia de Control de Permisos del Transporte Automotor de la CNRT, atribuye estas demoras al incumplimiento de las empresas en cuanto a la presentación de la información requerida para la renovación del permiso, además de la falta de una genuina decisión política al respecto. Mientras tanto, se registran importantes cambios en la estructura empresarial del sector, tal como se demuestra en el capítulo 6.

Como se anticipa en el capítulo 7, los 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 en general dispuestos por la reglamentación, lleva a los pequeños operadores a asumir compromisos que vulneran su precaria condición financiera. La postergación de los plazos *a posteriori* de su expiración (e incluso la modificación de las condiciones, por ejemplo en tipo y cantidad del parque), como resultado de las presiones ejercidas por las cámaras empresarias, resulta una acción tardía para las pequeñas empresas frente al endeudamiento contraído. Esto, sumado a la disminución 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 quiebras y absorciones.

A pesar de los incumplimientos en cuanto a la regularización de situaciones fiscales, previsionales, operativas, etc., la caducidad de permisos de explotación se determina sólo en un 1% de los casos, y se decreta una única quiebra hasta fines de 1999¹²⁵. En dichas ocasiones la operación se transfiere a empresas preexistentes con permisos precarios hasta la sustanciación del concurso público de ofertas.

La dinámica micro reglamentaria revela una continua adecuación de la normativa a los intereses de los prestadores, contrastando su actitud propositiva y/o peticionante, con una actitud pasiva del Poder Público, refleja y receptiva frente a las demandas de los operadores, consonante a su vez con el tipo de relación que establecida históricamente entre estado y empresas dominantes en el transporte público de Buenos Aires.

La experiencia de Buenos Aires avala las críticas internacionales al esquema de reglamentación por franquicia en cuanto a la captura del reglamentador por el reglamentado, y al peligro de cartelización de los operadores. Por eso el pensamiento dominante a nivel mundial en la actualidad es que la mejor reglamentación es la competencia, y que la mejor competencia es la reglamentada. Para ello se apunta a propiciar la formación de

¹²⁵ Se caducan los permisos de 20 líneas sobre 140 hasta fines de 1999. La quiebra corresponde a la empresa El Halcón SAT (línea 148), dictada en 1999.

una estructura de mercado lo más "competitiva posible", atendiendo primordialmente a reconvertir el tipo de gestión empresarial (Gwilliam, 1997). Se aborda este particular en apartados siguientes.

No obstante, **el procedimiento ofrece aspectos para la reflexión. Uno fundamental es que en 2000 las trazas son operadas casi en su totalidad por empresas con permisos regulares.**

3.2 Concentración, desempeño reglamentario y precio del servicio.

En el apartado anterior se refiere al desempeño reglamentario que acompaña la renovación de los permisos de explotación dispuesta por el Decreto 656, y en particular a la renovación del parque, uno de sus aspectos más salientes.

Este capítulo también contiene referencias respecto a la evolución de la tarifa. Se amplía brevemente este aspecto, pues también los últimos aumentos hasta la aplicación de la subvención ilustran un *modus operandi* para la relación reglamentaria, con base en el poder de presión de los permisionarios frente al permisionante.

En 1998 los empresarios del autotransporte reclaman la intervención estatal para afrontar la retracción de la demanda, y a su vez exigen que el aumento sea acompañado por la suba conjunta de los otros modos, para evitar que una transferencia de pasajeros medre la compensación tarifaria.

Argumentando la subvención al ferrocarril, las cámaras plantean una alternativa binaria entre "aumento tarifario o subvención estatal", recayendo sobre el Estado el peso político de optar por un aumento tarifario. Paradójicamente, sólo se considera necesario modificar un aspecto de la estrategia reglamentaria, y es la prohibición de los servicios urbanos especiales, único factor de competencia incorporado por la reforma.

Tras ser otorgado el aumento en conjunto con ferrocarriles y subtes (se amplía este particular en el apartado siguiente), representantes de las distintas cámaras empresarias declaran que es insuficiente, y que la actividad debe subvencionarse. Paradójicamente, durante la concesión ferroviaria el autotransporte público es el modelo de referencia con base en la eficiencia de la gestión privada (sin subvención), en oposición a la ineficiencia de la gestión estatal (con subvención).

El presidente de la CEAP, Hector Tilve, sostiene "...el aumento es lo mismo que la nada porque estamos en emergencia económica. Tendríamos que recibir subsidio". El presidente de la FATAP, Juan Carlos Arias, argumenta "...en cualquier país del primer mundo el transporte público es subsidiado por el estado"... (Clarín, Política Económica, pp4, 9-1-98). Por último, el Secretario de Transporte, Armando Canosa, opina "si viajan mejor el aumento será un ahorro. Hubo una gran renovación de flota, mejora de servicio y choferes manejando más responsablemente. No hay ningún tipo de corrupción en la ST. Cuando se vea el plan de caducidad de líneas en el marco del plan de transporte se comprobará"... (Clarín, Información General, pp43, 10-1-98).

La suba del colectivo se sustenta en la realización de inversiones y una mejora de ingresos para los prestadores. Según un informe técnico de la Secretaría de Transporte, el ajuste tarifario de enero de 1998 permite la cancelación de pasivos por 250 millones de pesos en un año, a pesar de registrarse durante ese lapso pérdida de demanda de 105 millones de pasajeros (esto es, un 6.6%), y un aumento de salarios conforme al acuerdo firmado entre las empresas y los trabajadores del sector en Mayo de 1998, aspectos ambos que presumen un desfasaje entre los ingresos y egresos de explotación respecto al ajuste tarifario (CGBA- Expediente N°17158, 2000).

Esto indica que el nivel de ingresos obtenido con el ajuste tarifario no sólo corrige el desfasaje entre ingresos y costos de explotación (con lo cual el pasivo se hubiera mantenido a un mismo nivel), sino que genera un excedente equivalente al 21% de los ingresos del año 1998 (se cancelan deudas por \$ 250 millones, siendo el ingreso total \$1208 millones).

A su vez, tal situación de desequilibrio económico financiero no se refleja en la renovación de los permisos de explotación, ni en las asignaciones de permisos precarios ante las caducidades acaecidas entre los años 1997 y 2000, mencionadas en el apartado anterior.

El aumento del transporte público provoca una inflación para el primer bimestre de 1998 del 0,9%, en tanto la de todo 1997 es del 0,5%, y tiene un impacto sobre el costo de la canasta familiar del 1%, según el INDEC.

En dicha oportunidad la suba de la tarifa del transporte público genera un fuerte descontento social, e incluso se registran atentados contra vagones de las líneas Roca y Sarmiento¹²⁶. El alto costo político de la medida, dilata la difusión de la renegociación de los contratos ferroviarios (ya acordada a comienzos del año), pues apareja nuevas subas de los pasajes.

Las Resoluciones Conjuntas 1006 y 17, y 1007 y 18 del Ministerio de Economía y Ministerio de Infraestructura y Vivienda con fecha 1 de Diciembre de 2000 autorizan el último aumento tarifario del transporte público, que nuevamente incluye a los trenes y subtes.

El incremento tarifario dispuesto por la Resolución 1006 y 17 de 2000 está vinculado principalmente a: 1) la suba del combustible registrada a partir de 1999, 2) la suba del precio de los vehículos y de sus costos de mantenimiento y del consumo de insumos (combustible, lubricantes, neumáticos), 3) la variación en los salarios del personal, y 4) la caída de los pasajeros transportados.

Estos particulares son analizados en apartados anteriores, e indican que no se registra un incremento del costo total de explotación respecto a 1998, sino un decremento del 13%, derivado de una disminución del 7% del costo por kilómetro (GCBA – Ente de la Ciudad, 2001).

La alteración de la ecuación económica responde a la caída del coeficiente de ocupación. Conforme a lo visto sobre la reglamentación aplicada, los aumentos tarifarios aportan una

¹²⁶Un grupo autodenominado Comandos Populares se atribuye los hechos en repudió del aumento tarifario, y exige el viaje gratis en todos los medios de transporte para jubilados, desocupados y asalariados con ingresos menores a \$400, bajo amenaza de continuar los ataques (Clarín, Información General, pp34, 14-1-98).

respuesta que retroalimenta el desequilibrio de la ecuación a futuro. La proximidad de un techo tarifario y la subvención a los ferrocarriles definen un contexto propicio a la aplicación de subvenciones, tal como se anticipa en trabajos de 1997.

Una correcta determinación de la subvención requiere, en primer lugar, conocer la estructura de costos de la actividad, y en segundo lugar, conocer su estructura empresaria. Como ya fue mencionado, debido al tipo de estrategia reglamentaria aplicada, el estado desconoce los costos del servicio. Asimismo, el cálculo de la tarifa según los parámetros de una empresa promedio, redundante en políticas “homogeneizantes”, que no aprecian la diversidad de perfiles empresarios que hoy se presentan en el sistema, y que obviamente, se relacionan con el tipo de gestión empresaria, pero también con la rentabilidad diferencial de las rutas. Tal como se observa en la Tabla 8.6, la disminución de la demanda no afecta la rentabilidad global de la actividad. Por el contrario, se mejora notoriamente.

Cabe aclarar, por último, que la subvención tampoco resuelve el conflicto que plantea la dinámica de la ecuación económica.

Sin embargo, a partir del 2001, fecha del último ajuste tarifario, se aplica una compensación tarifaria, al autotransporte urbano y suburbano de pasajeros con base en el precio del gas-oil (Decretos N°976 y 1377)¹²⁷. Esto incluye un precio preferencial para los operadores y un subsidio por unidad en servicio, en función de la recaudación, los pasajeros transportados y los kilómetros recorridos declarados.

En dos años de aplicación (desde Agosto de 2001 hasta Agosto de 2003) se destinan al Sistema de Transporte \$661 millones, de los cuales \$188 millones son a los ferrocarriles y \$366 millones al autotransporte (casi la mitad de los fondos). De éstos últimos, \$153 millones corresponden a los servicios de jurisdicción nacional (casi el 60%).

La subvención del autotransporte colectivo es un punto de inflexión para la actividad que muestra la maduración del proceso de reconversión empresaria de los años '90. Como tal fue anticipada con base en resultados parciales obtenidos durante el desarrollo de la investigación, lo cual a su vez constituye una vía de corroboración externa de las hipótesis de trabajo.

¹²⁷ El Decreto N° 652/02 ratifica la normativa y especifica la distribución de los fondos para el sistema de transporte.

4. Resultados de la diversificación económica sobre el desempeño reglamentario. La “renegociación anunciada”¹²⁸.

4.1 La reglamentación de los servicios ferroviarios y subterráneos.

Las estrategias reglamentarias aplicadas a ferrocarriles, subtes y colectivos comparten un perfil común.

En ambos casos se entrega una concesión o permiso de explotación a través de un proceso licitatorio, sobre un mercado definido y con derechos de exclusividad, por lo que se reglamenta el precio, la cantidad y calidad del servicio. También en ambos casos se asigna más de un mercado por empresa.

Existen diferencias entorno a las condiciones para la asignación. En el ferrocarril la disputa se dirige con base en criterios económicos (menor subsidio o mayor tarifa), mientras que en el autotransporte continua con base en criterios técnicos exclusivamente. También en el caso del ferrocarril se estipula una variación mínima de los costos para solicitar modificaciones en el precio del boleto, y se incorpora un incentivo a la mejora de la calidad del servicio.

En ambos la ganancia está incluida en el costo, y el pago a los operadores es mediante la recaudación.

La ecuación económico financiera del contrato se define del siguiente modo:

$$\text{Costos} = \text{Tarifa} + \text{Ingresos colaterales} + \text{subsidio} - \text{canon}$$

Las ofertas de los concesionarios contemplan una proyección de pasajeros a transportar en cada año de la concesión, conforme a un nivel tarifario y de servicios fijado por el Estado, y una estimación de los costos necesarios para ello, así como el de las obras solicitadas por el concedente. De acuerdo a los resultados de la relación entre ingresos y egresos, se solicita un subsidio para la explotación o se ofrece un canon, aspecto que define la selección del concesionario. Los costos fijados en la oferta permanecen a lo largo del contrato, e incluyen los beneficios empresarios. Se establecen mecanismos de ajuste de los costos y de las inversiones cotizadas originalmente, conservándose sus precios originales.

Una primera observación relativa al desempeño de la estrategia reglamentaria, es que la misma está sujeta a la correcta ponderación de los valores utilizados para calcular el monto del subsidio y/o canon. Sin embargo:

¹²⁸ El título de este apartado recoge el utilizado en Gutiérrez, 1998c, donde se reflejan resultados del informe final de la Beca de Investigación para Graduados de la UBA de 1997. Sus contenidos siguen en lo fundamental al mencionado trabajo, a Gutiérrez y Rearte, 2001b; 2003b; y a Argentina – Entre de la Ciudad, 2001.

- Las proyecciones de demanda las realizan los oferentes, y el estado no fija ningún parámetro de servicio deseable en cumplimiento de su obligación como planificador del servicio público.
- No se realizan estudios de costos testigos para cotejar las ofertas de los concesionarios. Se lo hace respecto a las erogaciones del Tesoro en los últimos tiempos de la gestión estatal. Tampoco se realizan cotejos contra valores de mercado con alguna periodicidad preestablecida durante la concesión. Las ofertas del concesionario traducidas al contrato como costos originales tienen vigencia a lo largo de toda la concesión.

Como adelanta en el capítulo 5, la toma de posesión de los servicios se retrasa dos años de respecto a la preadjudicación de las ofertas. Debido al aumento de algunos rubros del costo durante ese período, se renegocian las condiciones originales de los pliegos, incluyendo las ofertas y la composición de sociedades. El desequilibrio producido en la ecuación financiera se corrige a través de los subsidios y de los precios de las obras, y no de las tarifas. Como **resultado de este ajuste de precios realizado antes de las toma de posesión, el conjunto de las concesiones pasa de aportar canon al Tesoro Nacional a requerir subsidio.**

Tabla 8.7. Concesión de los ferrocarriles metropolitanos.

| | VALORES A LA OFERTA (MILLONES DE \$) | VALORES AL CONTRATO (MILLONES DE \$) | VARIACION % |
|----------------------|---|---|----------------|
| SUBSIDIO OPERATIVO * | -181,4 | 267,8 | +248 |
| INVERSIONES | 985 | 1113,5 | +13 |

Fuente: Gutiérrez, A. (1998c), con base en Argentina – EGN, 1994, 1995; CNRT, 1997^a, 1997b, 1997d. Elaboración propia.

* Subsidio Operativo Neto = subsidio operativo - canon.

El notorio deterioro de los servicios al momento de la concesión, pauta una situación de base subvaluada. Entre 1991 y 1992 (año de la preparación y oferta de los pliegos, el primero, y de la presentación de las ofertas económicas, el segundo) se produce un abandono del servicio.

La caída abrupta del número de pasajeros transportados (de 274 millones en 1990 a 209 millones en 1991, pico más bajo de la serie histórica), y el comportamiento de los indicadores del plan de servicios dan cuenta de esta situación. El índice de regularidad absoluta (trenes puntuales/programados), por ejemplo, fue del 57% en 1992 (total general para todas las líneas), mientras que en 1993, aún bajo gestión estatal, sube al 77%.

Las referidas **distorsiones** en la *performance* de la **ecuación de ingresos - costos original**, comparten una misma esencia con la reglamentación económica aplicada al autotransporte: la de **definir la ecuación económica del servicio conforme a la *performance* más negativa del negocio, asegurando un plus de rendimiento para una gestión normal o promedio.**

De este modo, el “riesgo empresario” (ganar o perder) se traduce en “ganar o ganar” (poco o mucho).

Al igual que en el caso del autotransporte, la correcta calibración del desempeño del operador queda sujeta a:

- la utilización de información suministrada por el operador.
- un numeroso y calificado plantel de agentes de control.
- la autonomía del ente de control.

El procedimiento administrativo establecido por los contratos es engorroso, y desata una burocracia que requiere numeroso personal afectado a su seguimiento. Las restricciones presupuestarias para el control restringen al personal, y aumentan la dependencia de los operadores para el seguimiento de los niveles de servicio o a la cotización y ejecución de las inversiones pagadas por el estado, llevando incluso a la financiación directa del monitoreo de la prestación por parte de los concesionarios¹²⁹.

Las evaluaciones de la concesión dan cuenta del incumplimiento de los objetivos planteados: no se redujo el déficit (más que compensado por los subsidios que reciben los concesionarios) y no se modernizó el sistema (Gutiérrez, 1998c, 1998d).

El poder de *lobby* de las empresas de autotransporte es un aspecto que las coloca en una situación preferencial como socios para los consorcios ferroviarios.

A continuación se presenta el análisis empírico del desempeño de la estrategia reglamentaria.

4.2 Reglamentación y eficiencia en los ferrocarriles suburbanos y subterráneos.

Conforme a la ecuación económica del contrato, los ahorros o pérdidas que el concesionario obtiene de la operación en relación con lo ofertado queda a su cuenta y cargo (riesgo empresario). Los montos de los subsidios solicitados o del canon ofrecido permanecen fijos durante el contrato, independientemente de la cantidad de pasajeros transportados. Los costos son el único término “variable” de la ecuación, sujetos a variaciones fijas (indexaciones, por ejemplo de las inversiones) o variables (incremento de costos mayor al 6%).

La reglamentación habilita diferentes formas de incrementar los beneficios de los operadores:

- INCREMENTANDO LOS INGRESOS (SIN MODIFICAR EL SUBSIDIO)

a) por incrementos en la tarifa,

b) por incrementos en la demanda,

- REDUCIENDO LOS COSTOS (SIN MODIFICAR EL SUBSIDIO)

c) reduciendo los costos operativos,

d) reduciendo los costos de las inversiones en obras.

Se observa a continuación el desempeño reglamentario conforme a cada uno de estos aspectos.

a) Incrementos por tarifa.

¹²⁹Tal es el caso de la encuesta de opinión a los usuarios, pagada por los operadores luego de su postergación.

El estado fija la tarifa del viaje simple (ida solamente). El valor del boleto de ida y vuelta, abonos y de servicios diferenciales los fija el concesionario. La tarifa inicial fijada por la autoridad es la tarifa básica.

Se contemplan dos mecanismos de ajuste tarifario. Uno, por la variación de los costos de explotación en más ó en menos a un 6%. El Estado puede corregir el desequilibrio de la ecuación económica mediante la tarifa, el canon o el subsidio o una combinación de ambos. Otro, por el cumplimiento de un índice de calidad de servicio propuesto por el concedente, y calculado con base en un conjunto de parámetros (frecuencias, coches despachados, puntualidad, velocidad comercial, cumplimiento del servicio). Este índice posee un valor máximo para cada servicio, y su incumplimiento de los objetivos en la calidad del servicio da lugar a la pérdida de los beneficios. Ambos mecanismos de ajuste de la tarifa no son excluyentes.

Inicialmente, los pliegos de concesión incorporaban este índice como un mecanismo punitivo, aplicado a garantizar el cumplimiento de los estándares mínimos exigidos para la prestación del servicio. Durante las negociaciones entabladas a partir de la preadjudicación de las líneas y hasta la firma de los contratos, esta cláusula dejó de ser exclusivamente punitiva y pasó a habilitar incrementos tarifarios (mayor precio a mejor servicio). Primero, aplicables a partir del cuarto año de la concesión, y finalmente, a partir del primer año y por anticipado (esto es, puede aplicarse el aumento acumulado correspondiente al décimo año de la concesión, en el momento en que fuese alcanzado).

Desde el inicio de la concesión la tarifa registra una tendencia al aumento, superior al de la inflación (se remite al apartado 2.3 de este capítulo).

El aumento de la tarifa desde el inicio de las concesiones hasta el año 1998 se destina a cubrir aumentos alcanzados a través del índice de calidad. El último aumento tarifario, del año 2000, no responde a un ajuste de los costos o a la calidad del servicio, sino a la decisión del Estado de generar un excedente destinado a obras y a compromisos de obras.

En setiembre de 1996 el Ministerio de Economía resuelve aprobar los primeros incrementos en las tarifas de ferrocarril y subte como consecuencia del cumplimiento por parte de los concesionarios de las metas de calidad establecidas para el primer y segundo año de las concesiones e incorpora un "redondeo" de los nuevos precios de las tarifas.

Como producto de este redondeo la tarifa de los servicios pasa a estar compuesta por dos fracciones. Se define como "**tarifa propia del concesionario**" la fracción de la misma que corresponde al concesionario, y que está destinada a cubrir costos y beneficios. Incluye los incrementos tarifarios por calidad y mayores costos. Se define como "**excedente**" la fracción de la tarifa proveniente de la diferencia entre la tarifa propia del concesionario y la que abona el usuario. La tarifa que abona el usuario se denomina "**tarifa de aplicación**".

Este excedente se deposita en una cuenta bancaria y se destina a cubrir deudas del Estado con los concesionarios. A partir de enero de 1998 este mecanismo se amplía de acuerdo a la Resolución 17, a través de un aumento generalizado, debido a compromisos pendientes y futuros, a razones presupuestarias y al atraso tarifario respecto de los servicios de autotransporte. La ampliación consiste en pasar de una metodología de redondeo a una de

ponderación de compromisos pendientes y previsión de compromisos futuros y establecer el incremento tarifario. La Resolución Conjunta 1007/2000 y 18/2000 establece que la "tarifa resultante" (definida por la Resolución 17/98 como el resultado de la aplicación de los factores de calidad previstos en el contrato), es la tarifa propia del concesionario.

La diferencia entre la tarifa que paga el usuario desde enero de 1998 y la procedente de aplicar el máximo índice de calidad establecido en los contratos genera un excedente anual, estimado para el año 1999 en la Tabla 8.8. Se toma como supuesto que todos los servicios alcanzaron el máximo de calidad, y no se contemplan aquellos mayores costos aprobados y cubiertos con excedentes, considerando que también pueden cubrirse con subsidio o canon.

Tabla 8.8. Ingresos excedentes por concesionario ferroviario, según diferencias entre la tarifa de aplicación y la aplicación del factor de calidad máxima. Año 1999.

| Empresa | Ramal/Línea | Tarifa Básica (\$) | Factor de calidad (máximo) | Tarifa básica * Calidad máxima (\$) | Tarifa vigente Res.17/98 (\$) | Excedente (\$) | Pasajeros Transportados Anuales | Ingresos Excedentes anuales (\$) |
|----------------------|---------------------|--------------------|----------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|----------------|---------------------------------|----------------------------------|
| TBA | Retiro/Suárez-Mitre | 0,45 | 1,205 | 0,5423 | 0,60 | 0,0578 | 34.763.684 | 2.007.603 |
| | Retiro-Tigre | 0,47 | 1,172 | 0,5508 | 0,60 | 0,0492 | 43.377.195 | 2.132.423 |
| | Victoria-Capilla | 0,39 | 1,243 | 0,4848 | 0,50 | 0,0152 | 2.612.373 | 39.786 |
| | Ballester-Zárate | 0,39 | 1,243 | 0,4848 | 0,50 | 0,0152 | 2.571.204 | 39.159 |
| | Once-Moreno | 0,45 | 1,174 | 0,5283 | 0,60 | 0,0717 | 107.476.307 | 7.706.051 |
| | Moreno-Mercedes | 0,39 | 1,172 | 0,4571 | 0,50 | 0,0429 | 2.043.502 | 87.707 |
| | Merlo- Lobos | 0,39 | 1,172 | 0,4571 | 0,50 | 0,0429 | 2.001.207 | 85.892 |
| T.M.S | San Martín | 0,41 | 1,218 | 0,4994 | 0,55 | 0,0506 | 50.746.760 | 2.568.801 |
| T.M.B | Belgrano Sur | 0,39 | 1,1508 | 0,4488 | 0,50 | 0,0512 | 16.062.515 | 822.208 |
| T.M.R. | Eléctricos y Diesel | 0,47 | 1,173 | 0,5513 | 0,60 | 0,0487 | 96.357.450 | 4.691.644 |
| T.M.R. | Diesel | 0,39 | 1,282 | 0,5 | 0,50 | 0,00002 | 58.987.240 | 1.180 |
| Ferrovías | Belgrano Norte | 0,39 | 1,287 | 0,5019 | 0,50 | 0,0019 | 36.324.996 | -70.107 |
| Metrovías | Urquiza | 0,47 | 1,172 | 0,5508 | 0,60 | 0,0492 | 25.817.971 | 1.269.211 |
| SUBTOTAL FERROCARRIL | | | | | | | | 21.381.559 |
| Metrovías | Subterráneo (1) | 0,45 | 1,0991 | 0,579 | 0,60 | 0,0210 | 260.310.630 | 5.466.523 |
| TOTAL | | | | | | | | 26.848.082 |

Fuente: Argentina – Ente de la Ciudad, 2001; según Tabla 3 del Anexo Estadístico.

(1) Tarifa vigente de \$ 0,60 desde 05/99. La Tarifa Calidad Máxima de \$0,579 no corresponde con la última aprobada al momento por la CNRT.

Tarifa básica: Tarifa del viaje simple a la toma de posesión (sección 2).

Factor máxima calidad: factor máximo según contrato.

Tarifa Calidad Máxima: tarifa básica x factor calidad máximo (sección 2).

Tarifa vigente Enero/98: según Resolución M.E. 17/98 (sección 2).

Excedente: Tarifa vigente Enero 98 - Tarifa Calidad Máxima (sección 2).

De la **confrontación de la tarifa vigente** desde Enero de **1998** con la estimada tras la **aplicación del factor máximo de calidad** susceptible de ser alcanzado por los concesionarios a la tarifa básica de los contratos, surge una **diferencia positiva para todos los concesionarios y ramales**, con la única excepción del concesionario Ferrovías, cuya diferencia es negativa. Los montos de dichas diferencias oscilan entre un 12% (TBA, Once Moreno) y un 0,004 % (TMR, Ramal Diesel).

Tales diferencias **generan** un monto total de **ingresos anuales de \$26,8 millones**. Este importe representa un **6.6% de la recaudación anual** de los servicios ferroviarios y subterráneos por venta de boletos en 1999 (\$406.8 millones). Los mayores montos corresponden a TBA S.A. (\$12 millones anuales) y a Metrovías S.A. (\$6.7 millones), reuniendo en conjunto el 70% de los ingresos totales generados por este concepto. Se recuerda que estos valores descansan sobre el **supuesto de que todos los concesionarios alcanzaron el factor máximo de calidad, cosa que no sucedió. Por ende, los mismos se encuentran subestimados.**

Al igual que en el caso del autotransporte, el mercado de viajes ferroviario resulta de la superposición de múltiples pares de orígenes y destinos materializados mediante trazas físicas que los agrupan, definiendo áreas de mercado con volúmenes de producción diferenciales. Puesto que la reglamentación establece el precio regulador y delimita las trazas o mercados de viajes y delega su explotación bajo derechos individuales y exclusivos dependiendo la renta del volumen de pasajeros, las **plusganancias empresarias generadas por la reglamentación son susceptibles de fijarse como rentas**. Los **datos expuestos comprueban** la obtención de un beneficio directamente improductivo resultado de la reglamentación que derivan en una plusganancia (un aumento de ingresos, con independencia de una posible disminución de costos) susceptible de fijarse como renta, es decir, de **una renta reglamentaria** (se remite al capítulo 7). Queda colocada una línea a ser indagada por futuras investigaciones.

b) Incrementos por demanda

La reglamentación define la ecuación económica conforme a una proyección original de demanda. Si se transportan más pasajeros o menos de los proyectados, la tarifa no varía. Se concibe así el riesgo empresario.

Hasta el momento, los pasajeros efectivamente transportados superaron las proyecciones de la ecuación económica del contrato, tanto en el caso de los ferrocarriles como de los subtes. Los pasajeros transportados en las líneas de superficie aumentaron un 93% entre 1994 y 2000, y un 51% en las subterráneas (de 246 a 476 millones y de 171 a 259 millones, respectivamente) (Argentina - CNRT, 2003).

El incremento de pasajeros transportados desde el inicio de las concesiones en los modos guiados, se relaciona con la disminución de la evasión, la relación tarifaria con el automotor a partir de 1994 y el mayor cumplimiento de horarios y frecuencias.

Tanto la evasión y como la proyección de la demanda resultan subestimadas. El concesionario calcula la primera en un 30%, y la segunda en un 4% anual. La recuperación de la demanda por control de la evasión durante el primer año de concesión promedia el 50%, porcentaje sostenido por FEMESA, y **entre 1996** (primer año calendario de explotación completo para la totalidad de las concesiones) y **2000, los pasajeros transportados crecen un 20%.**

La recaudación sube un 44%, y los ingresos en términos de coche-kilómetro y pasajero también suben un 10 y un 20%, respectivamente (Tabla 8.9).

Tabla 8.9. Indicadores económicos de los ferrocarriles metropolitanos y subtes.

| FERROCARRIL Y SUBTES RMBA | 1996 | 1998 | 2000 | 2000/1996 (%) |
|--|--------|--------|--------|---------------|
| Coches-Km (millones) | 149,35 | 184,58 | 196,08 | 31,3 |
| Pasajeros Transportados (millones) | 612,38 | 731,47 | 736,79 | 20,3 |
| Recaudación (\$ en millones) (1) | 300,38 | 403,93 | 432,54 | 44 |
| Ingreso/Coche-Km (\$ por coche-Km) (2) | 2,01 | 2,19 | 2,21 | 9,95 |
| Ingreso/Pasajero (\$/pasajero) (3) | 0,49 | 0,55 | 0,59 | 20,4 |

Fuente: Argentina – Ente de la Ciudad, 2001; GCBA – Expediente 75158/00.

Nota: El total de los ingresos de los años 1996 y 2000 corresponde a los dos modos (ferroviario de superficie y subterráneo).

- (1) Recaudación = Pasajeros Transportados x Tarifa media (no incluye ingresos por peajes, subsidios y actividades colaterales).
- (2) Ingreso por coche-Km = Recaudación anual / Coches-Km por año.
- (3) Ingreso por pasajero = Recaudación anual / pasajeros transportados por año

El Gráfico 8.13 señala asimismo, los comportamientos diferentes entre los ingresos de los concesionarios ferroviarios proyectados a la oferta, y los resultantes de la prestación efectiva del servicio. Para la totalidad de las concesiones resulta una diferencia positiva, siendo los **ingresos efectivos por venta de boletos para los 6 años de la concesión transcurridos un 16% superiores a los proyectados a la oferta.** Las líneas del concesionario Metropolitano (Roca, Belgrano Sur y San Martín) registran ingresos menores a los proyectados que oscilan entre un 4% (Roca) y un 27% (Belgrano Sur). Las restantes concesiones, en cambio, registran un superávit de los ingresos reales sobre los proyectados a la oferta, que oscila entre un 14% (TBA -Mitre y Sarmiento-) y un 54% (Metrovías -Urquiza y Subte-). Cabe recordar para este último concesionario, que hasta la fecha, el incremento de boletos vendidos por ampliaciones de la red realizadas con fondos públicos, queda a favor del concesionario. También es oportuno mencionar que Ferrovías (con ingresos efectivos un 25% superiores) es el concesionario que mayor monto de subvenciones recibe conforme a lo establecido por el contrato original (Argentina – Ente de la Ciudad, 2001).

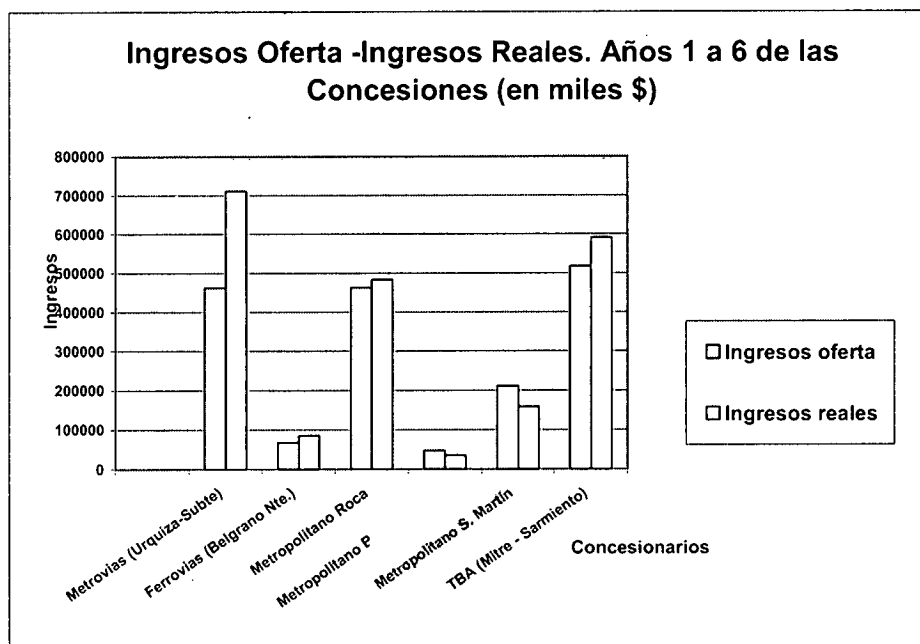
Tabla 8.10. Indicadores económicos de los ferrocarriles metropolitanos y subtes.

| CONCESIONARIO | INGRESOS OFERTA (MILES \$) | INGRESOS REALES (MILES \$) | Δ INGRESO OFERTA / INGRESO REAL |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| Metrovias (Urquiza-Subte) | 463,486 | 711,691 | 54% |
| Ferrovias (Belgrano Nte.) | 68,944 | 86,127 | 25% |
| Metropolitano Roca | 463,172 | 483,188 | -4% |
| Metropolitano Belgrano Sur | 48,426 | 35,224 | -27% |
| Metropolitano San Martín | 211,221 | 157,811 | -25% |
| TBA (Mitre - Sarmiento) | 517,967 | 591,369 | 14% |
| TOTAL | 1773.22 | 2065.41 | 16% |

Fuente: Argentina – Ente de la Ciudad, 2001, con base en Tabla 3 del Anexo Estadístico.

Nota: Ingresos por venta de pasajes, no incluyen subsidios ni ingresos colaterales.

Gráfico 8.13.



Fuente: Tabla 8.10.

Nota: Ingresos por venta de pasajes. No se incluyen subsidios, ingresos colaterales ni peajes.

Con las addendas se suma a la situación de mayores ingresos por aumento de la demanda sin aumentos tarifarios (esto es, respecto a la prevista en la ecuación económica original), la situación de mayores ingresos por aumento de demanda con aumentos tarifarios (al incrementarse las inversiones destinadas a ampliar la red y/o mejorar el servicio, y éstas ser financiadas con incrementos tarifarios).

Ilustra dicha situación la experiencia de la concesión de los subtes. El contrato establece la obligación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (luego Gobierno de la Ciudad), de extender la línea "D". Estas obras, a cargo de la autoridad local, se financian a través de los aportes de los contribuyentes de la Ciudad, de manera directa (con aportes a un fondo específico) y de manera indirecta (a través de los subsidios complementarios del Gobierno Local).

Sin considerar posibles variaciones en la totalidad de la red, la entrega de las obras en las distintas etapas impacta sobre el total de pasajeros transportados en la línea, modificando consecuentemente la relación de ingresos - egresos del concesionario.

Los originales planes básicos de inversiones no contemplan la ampliación de la cobertura de los servicios a través de nuevas estaciones o de extensiones de las líneas ya que, de acuerdo a las consideraciones de la Autoridad de Aplicación, están dirigidos a recuperar determinados niveles en la prestación de los servicios.

Hasta el 2000 las empresas concesionarias no asumen ninguna inversión con fondos propios. Se registran sólo algunas mínimas modificaciones a la red por iniciativa de las empresas concesionarias (apertura de apeaderos, por ejemplo). Sin embargo, en la renegociación de los contratos, las inversiones a expensas de la tarifa son centrales. Se retoma esto adelante.

c) Incrementos por costos.

Conforme a la reglamentación aplicada, la reducción de los costos operativos y/o de las inversiones presupuestadas incrementa los ingresos. Esta reducción puede realizarse con base en una "optimización" de los subsidios.

La Metodología para la Redeterminación de la Tarifa Básica, el Subsidio y el Canon es acordada entre los operadores y Autoridad de Aplicación con posterioridad a la firma de los contratos. Dicha metodología especifica la estructura de costos y los parámetros operativos a considerar, pero se desconocen los valores utilizados para realizar los cálculos¹³⁰. No pueden observarse reducciones en los costos.

d) Incrementos por inversiones.

Al igual que en el caso de los costos, puede realizarse una "optimización" de los subsidios a expensas de la postergación y/o incumplimiento de las inversiones, en mantenimiento por ejemplo.

El análisis de los cronogramas de inversiones indica esta "optimización del subsidio". Ya en 1997 se registran retrasos en el inicio y la finalización de las obras (en particular TMS, TMR, subte), pedidos de prórrogas (TBA) y cancelaciones (Urquiza) (sin registrarse incumplimientos por parte del estado hasta entonces), y funcionarios de FEMESA sostienen que no se efectúa mantenimiento, y que el ente de control no cuenta con un equipo técnico suficiente e idóneo para controlar la tarea.

¹³⁰ Esto da lugar a la presentación de un pedido de informes por parte de la Comisión de Transporte del Honorable Congreso de la Nación, sin respuesta hasta el momento.

El monto total de las inversiones programadas y realizadas hasta el 2000 representa alrededor de un 50% del total. Esto deja como saldo para Metrovías \$348 millones hasta el 2013, y \$523 millones para el resto de las concesiones hasta el 2005 (GCBA - Expediente N°17158/00: folio 437).

En la Audiencia Pública de 2001 se comprueba el incumplimiento de las normas sobre peraciónent para personas con movilidad reducida establecida por el Decreto N°914/97. Existen mínimas excepciones a este incumplimiento en las líneas Mitre y Sarmiento y en la red de subterráneos (GCBA- Ente de la Ciudad, 2001).

Carente de un plan de inversiones ambicioso, la concesión sólo muestra indicadores positivos en términos del cumplimiento del plan de servicios, con un menor porcentaje de servicios cancelados y mayor puntualidad en relación con el período de gestión estatal. Sin embargo, las condiciones generales del viaje no se modifican.

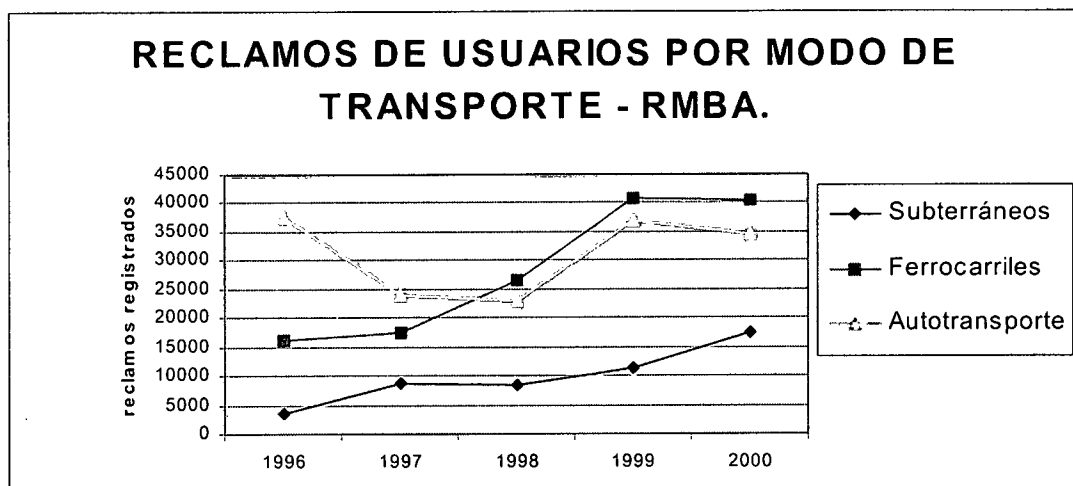
Tras algunas mejoras iniciales en el estado y la limpieza de las estaciones, el servicio sostiene serias deficiencias de confort, representadas por el estado general de trenes, con asientos rotos, carentes de vidrios, suciedad en los vagones y estaciones, e peracióne para los pasajeros (Argentina – AGN, 2003).

Entre 1996 y 2000 los reclamos de los usuarios aumentan un 210% para los subterráneos y un 151% para los peraciónent, conforme surge de los libros de quejas de los concesionarios.

El **índice global de calidad** incorporado a los contratos, compuesto peraciónente por aspectos cuantitativos de la peración (puntualidad, coches y trenes corridos sobre los programados y los tiempos de viaje), resulta inadecuado. **No apareja efectos positivos sobre la *performance* global del servicio, pero sí sobre la de la tarifa.** El incentivo a la calidad deviene en un mecanismo de incremento tarifario de control incierto (GCBA-Ente de la Ciudad, 2001:71-72).

En las Addendas modificatorias este índice se mantiene, pero se elimina la posibilidad de incrementos tarifarios a partir del cumplimiento de ciertos niveles del índice de calidad.

Gráfico 8.14.



Fuente: Argentina – Ente de la Ciudad, 2001.

Como se dijo, de acuerdo a la reglamentación original, las inversiones son obligación del concedente y se sufragan a través de fondos del Tesoro Nacional. **Con las renegociaciones se introduce la modalidad de financiación de las inversiones a través de tarifa**, constituyéndose fondos parciales por concesión con fondos provenientes de incrementos tarifarios. También se incorporan nuevas inversiones dirigidas a la modernización de los servicios, que se suman a los planes originales subsistentes y parcialmente modificados.

Los **incrementos tarifarios** destinados a la creación de fondos para inversión se determinan a **partir del nivel de costos reconocido** como tarifa propia del concesionario. Dado que la demanda responde con elasticidad a la tarifa, **cuanto mayor sea el nivel de los costos, menor será la capacidad de generar recursos para inversiones a través de la tarifa.**

Esto sugiere una **tensión entre** la forma en que se establecen y ajustan los **costos de explotación de los contratos originales**, y la nueva modalidad de **financiación de las inversiones vía tarifa Argentina** –(Ente de la Ciudad, 2001).

4.3 El desempeño reglamentario y la renegociación de los contratos.

La operación de los servicios ferroviarios metropolitanos de superficie y subterráneos comienza un proceso de renegociación de los respectivos contratos inmediatamente después de finalizada la transferencia a empresas privadas. Informalmente comenzó a partir de la firma de los mismos, y aún no ha finalizado. **Se produce una renegociación de los contratos continua y paralela a su ejecución.**

En abril de 1996, a través de un dictamen de la Comisión Parlamentaria Bicameral de Reforma del Estado a favor del inicio de las renegociaciones propuestas por el Ejecutivo Nacional, esto 13 meses después de que el último concesionario tomara posesión de los servicios, se

formalizan las bases de las renegociaciones, que el Decreto N°543 de junio de 1997 establece de manera definitiva.

El argumento tomado en consideración es la existencia de demanda insatisfecha, la saturación y consecuente insuficiencia de las inversiones propuestas, y la rigidez de los contratos, lo cual manifiesta una política insatisfactoria y “poco ambiciosa”.

A pesar de los diferentes resultados presentados por las diferentes líneas y ramales concesionados, este diagnóstico homogeneiza la situación de toda la red ferroviaria de superficie y subterránea, y pone en marcha una **renegociación en bloque**.

No se parte, pues, de un análisis integral de los resultados obtenidos, ordenado por instancias públicas. Tampoco participa el órgano de control, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), ni se convocó desde la Administración a audiencia pública, sino luego de la intervención de la Justicia Federal. La renegociación se desarrolla exclusivamente en la Secretaría de Transporte, es decir, en la cúspide de la pirámide de la organización estatal, limitándose la participación del organismo de control y fiscalización a la respuesta de consultas.

Esta nueva etapa en las concesiones definida por la revisión de los contratos, presenta características que la distinguen de las condiciones reglamentarias originalmente formuladas, y otras que establecen una continuidad con éstas.

Las principales rupturas con las condiciones originales pasan por la financiación de nuevas inversiones a través de la tarifa, la consecuente extensión de los plazos de concesión y la eliminación del incentivo tarifario a través del cumplimiento de metas en la calidad del servicio. Las permanencias giran entorno a la representación de los costos de explotación y la estructura del índice de calidad de los servicios incluido en los contratos desde un comienzo.

La ecuación económico-financiera permanece, con lo cual se mantienen los subsidios y cánones originales. No obstante, la aprobada renegociación con el concesionario Trenes de Buenos Aires acepta una reducción del canon establecido, como forma de equilibrar la relación ingresos – egresos.

Los principales contenidos de la renegociación son:

- incorporación de nuevas inversiones, con el objetivo de modernizar los servicios y satisfacer la demanda,
- financiación de las inversiones a través del aumento de tarifas y de los montos de cánones pagados por los concesionarios que se transforman en inversiones,
- extensión de los plazos de concesión (a 30 años), como contrapartida de las mayores inversiones,
- flexibilización de las condiciones contractuales¹³¹,

¹³¹ La primer revisión incluye, entre otros, los siguientes aspectos: 1) el concesionario puede ofrecer en garantía los bienes y equipamientos incorporados a la concesión, y también los recibidos como parte de la concesión (bienes de dominio público) para financiar los programas de inversiones, 2) el concesionario puede disponer y usufructuar de todos los bienes muebles e inmuebles del estado (incluyendo centros de transbordo, estaciones, lotes linderos ocupados o desocupados, etc.) para desarrollos urbanos y/o comerciales, habilitando el cobro de alquiler o el arrendamiento, sin pagar al estado ni habilitar modificaciones en el nivel de subsidio o canon del contrato original, 3) se habilita el ajuste de los costos ante una modificación de +- 6% de cualquier rubro en particular, y no del

- ampliación del alcance de la concesión, introduciendo la explotación de servicios interurbanos e internacionales originalmente excluidos.

El nuevo plan de modernización apunta al aumento de la capacidad de la red en servicio, principalmente a través de renovación del material rodante y de la infraestructura. Se incluye la electrificación de la línea Belgrano Norte y San Martín. Las obras de ampliación de la red en servicio son de carácter excepcional y mínima participación, salvo la incorporación de nuevas líneas a la red de subterráneos a cargo del GCBA, que no forman parte del contrato de concesión.

Cabe formular una aclaración adicional. Como política complementaria el Estado se reservaba, en el inicio del proceso de privatización, disponer de los inmuebles no incluidos en las concesiones¹³², del espacio aéreo de los inmuebles incluidos y de los espacios de las estaciones terminales y otras estaciones importantes de la red, con el propósito de generar ingresos a través de la adjudicación a otros concesionarios, y así sostener los gastos que demandaban los servicios ferroviarios.

Esta política complementaria de las concesiones se expresó en el Decreto 1143 de 1991 que desarrolla la creación de un fondo único integrado con los recursos provenientes de los inmuebles ferroviarios no concesionados y del canon abonado por algunas concesiones. El destino de esos fondos es la financiación de subsidios e inversiones pactadas en los contratos de concesión. Esta iniciativa fue abandonada, a pesar de sugerir una visión global y una economía de recursos que podría reducir la presión sobre los recursos del Tesoro Nacional y sobre los presupuestos de los usuarios.

El usufructo de las estaciones de transferencia como centros comerciales, es un punto recurrente en las renegociaciones, incluso en la de la Estación de Transferencia de Omnibus de Retiro (ETOR), en la que es finalmente incorporado.

Se vislumbra una **diversificación del negocio ferroviario** que apunta a:

- la explotación comercial de servicios de mensajería, encomiendas o cargas u otras actividades conexas,
- la explotación de **servicios diferenciales con tarifa libre** (incluyendo modificaciones en la estructura de la red y la prestación de servicios interurbanos),
- la instrumentación del boleto integrado¹³³,
- el emprendimiento de **desarrollos urbanísticos y comerciales**,

El proceso de renegociación presenta asimismo dos períodos. Un primer período entre junio de 1997 y diciembre de 1999, y un segundo período entre diciembre de 1999 y la actualidad.

costo total, 4) la diferencia resultante en el costo de explotación debe ser cubierta necesariamente a través de la tarifa (por lo tanto, el incremento queda incorporado definitivamente, y se descarta la posibilidad de emplear otras vías, subsidios por ejemplo), 5) las inversiones son propuestas, programadas y cotizadas por el concesionario, quien también las, 6) el concesionario queda facultado para habilitar o inhabilitar estaciones, paradas y apeaderos.

¹³² Permanecen en manos de estado las estaciones de la Ciudad de Buenos Aires y algunas intermedias, el resto pasa a manos de los concesionarios para la operación del servicio y usos comerciales.

¹³³La implementación del sistema de boleto único devengaría alrededor de u\$s 150 millones al año. Para el negocio se postulan empresas de los dos consorcios autotransportistas.

En el primero se presentan propuestas de mayores volúmenes de inversión, mayores incrementos tarifarios y mayores plazos de extensión de los contratos respecto al segundo. En ambos se conserva la representación de costos, se aumenta la sensibilidad del mecanismo de ajuste por variación de los mismos y se elimina el incentivo por calidad.

El contexto socioeconómico y político del país a principios de la década actual plantea nuevos escenarios y desafíos. La situación macroeconómica restringe la posibilidad de disponer de dinero público. Al mismo tiempo, **la desconsideración de la transferencia de posibles mejoras en la gestión hacia los costos de operación de los servicios, coloca a la tarifa progresivamente como única fuente de recursos para sostener la explotación y las inversiones.**

4.4 El estado actual de los contratos los servicios ferroviarios y subterráneos.

Los resultados alcanzados por la revisión reglamentaria presentan en la actualidad cuatro situaciones diferenciadas.

La concesión de la línea Urquiza, subte y premetro obtiene hasta el momento los resultados positivos más claros respecto de su oferta inicial. El caso particular del subterráneo presenta una cantidad de pasajeros transportados 46% mayor a lo estimado en la oferta. Las inversiones originales pendientes se reformulan y se le incorporan explícitamente un 15 % de inversiones complementarias. El canon pactado desde el año 6 al 20 en el contrato original se transforma en inversiones y se establece un aumento tarifario hasta u\$s 0,75 que origina un fondo para inversiones. El mecanismo de ajuste por mayores costos inicial se modifica, reemplazando a la variación del 6% sobre el total de costos de explotación como disparador del ajuste por la variación del 6% de cualquier ítem de los que componen el total de estos costos. Los honorarios del concesionario por gestión en las compras y obras se reformulan en un 8% y un 16,5%, respectivamente.

La concesión de las líneas Mitre-Sarmiento obtiene, en conjunto, resultados positivos respecto de la oferta original. Los términos de esa oferta se modificaron considerando que la relación entre ingresos y egresos era deficitaria para el operador. Para esto se reconsidera e incrementa la porción tarifaria destinada a cubrir costos y beneficios y se prorroga y financia el canon pactado entre los años 7 y 10 del contrato original. El mecanismo de ajuste por mayores costos y los honorarios por gestión se modifican en los mismos términos que en el caso anterior.

La concesión de la línea Belgrano Norte se ha renegotiado y se ha firmado en febrero de este año. Presenta la electrificación de todo el corredor con aportes públicos como una excepción a la tendencia de eliminar o disminuir compromisos públicos, y mantiene un subsidio a la explotación durante el nuevo plazo cercano al 60% del subsidio original. Es la concesión de servicios de transporte ferroviario de superficie que presenta los resultados más holgados en relación con su oferta: al año siete del contrato original transporta un 24% más de pasajeros que lo estimado en el inicio.

La concesión de las líneas Roca-San Martín y Belgrano Sur está en proceso de negociación, presentando una propuesta de electrificación de la línea San Martín y sectores de la línea Roca, con financiación vía tarifa.

5. Resultados de la concentración sobre el control del Servicio Público.

Al momento de lanzar la reforma reglamentaria promovida por el Decreto N°656, la CoNTA reconoce la actitud hasta entonces pasiva de la Autoridad Pública, debido a la captura de la reglamentación por los reglamentados. La (des)reglamentación se propone como alternativa de cambio a esta situación, junto con la conformación de equipos técnicos autónomos como garantes de su aplicación (Krantzer y Sánchez, 1993). La práctica refuta el éxito de la política para desarticular las tramas del poder en el autotransporte público. La mayor parte de esos equipos técnicos y directivos es posteriormente removida, tras lo cual se reinsertan laboralmente en la actividad privada con vinculación directa y/o indirecta con el ámbito empresario. Esto evidencia el riesgo de ignorar el peso de los condicionamientos “iniciales” de las estructuras locales de poder al proponer políticas sectoriales.

Recientemente, en septiembre de 2003, la Auditoría General de la Nación, presenta un informe de las auditorías practicadas a las empresas concesionarias de los servicios públicos con el propósito de observar el nivel de cumplimiento de las obligaciones asumidas por las mismas, como así también de las funciones de control a cargo de los entes reguladores. El primer informe cubre 10 años de actuación, desde 1993 hasta 2003, y detalla 40 auditorías relativas al transporte público terrestre automotor y ferroviario (Argentina – AGN, 2003).

En lo referente al servicio de transporte ferroviario de pasajeros se observa lo siguiente:

- incumplimiento de los cronogramas de inversiones, ya sea por postergación o falta de ejecución de las obras,
- pólizas de seguros vencidas,
- escaso uso de sanciones por incumplimientos contractuales y penalidades,
- demoras excesivas en los procesos de tramitación de sanciones y penalidades,
- incumplimientos en las actas sobre inventarios iniciales e inventario permanente. Inexistencia de inventarios definitivos en la mayoría de los casos,
- incumplimientos frecuentes en la cancelación de subvenciones por parte del concedente, sea por no cubrir integralmente los montos o por no hacerlo dentro del plazo contractual.

Los exámenes especiales practicados en Trenes de Buenos Aires S.A., Transportes Metropolitanos General Roca S.A. y Metrovías S.A., verifican:

- aumento del nivel de endeudamiento, y simultáneamente, pérdida de solvencia,
- pagos de honorarios por asesoramiento técnico a los accionistas, superiores a la magnitud de la utilidad neta de impuestos que acusan los balances,
- incumplimiento de los principios básicos destinados a asegurar la transparencia en los sistemas de selección de contratistas y proveedores,
- aplicación de una metodología de ajuste de precios a los programas de inversiones, contraria a lo normado por la Ley de Convertibilidad 23.928

Respecto al desempeño del órgano de control (CNRT), se destaca la falta de acciones en tiempo y forma destinadas a revertir la recurrente actitud de incumplimiento de los distintos

concesionarios del transporte ferroviario de pasajeros. Respecto a la seguridad, se enfatiza la falta de procedimientos adecuados para la selección y adjudicación de los contratos con las clínicas prestadoras de servicios de evaluación psicofísicas. Respecto a los reclamos de usuarios, se sostiene que no se garantiza la satisfacción de los usuarios en lo que respecta a la debida atención y resolución de sus reclamos. Se observa que el sistema informativo implementado para tal fin no responde a las necesidades del organismo, y que los tiempos de tramitación exceden los plazos razonables.

En lo referente al servicio público de **transporte automotor de pasajeros**, se verifica que el organismo de control:

- no aplica las sanciones para las cuales está facultado,
- no cuenta con sistemas de información completos, integrados y confiables. Se generan expedientes o bases de datos incompletas debido a la falta de control de las presentaciones requeridas por la normativa y al incumplimiento de las formalidades para la confección de los expedientes. Respecto a los siniestros denunciados, las estadísticas se elaboran con datos remitidos por las entidades aseguradoras, que no son confrontados con otras fuentes de información. Tampoco se lleva un seguimiento y actualización de los legajos de inscripción de las empresas Carroceras y talleres ante el Registro Nacional de Fabricantes de Carrocerías y Talleres (RNFCYT),
- las bases de datos contienen falencias y resultan exclusivas de cada sector, impidiendo una adecuada intercomunicación de datos procesados por cada uno de ellos,
- no adopta tecnología apropiada para la seguridad y el resguardo de la información.

Respecto a los reclamos de los usuarios, se destaca que la CNRT no impulsa el procedimiento administrativo tendiente a la aplicación de la multa prevista ante la denuncia de un daño ocasionado por una empresa de transporte. Su accionar se limita a emitir una orden a cumplimentar, luego de recabar la documentación respectiva y de constatar no sólo la veracidad de los hechos sino también que estos se encuentran comprendidos en el régimen de penalidades.

Respecto a la seguridad, se destacan diferencias entre el parque móvil habilitado y el informado mensualmente por las compañías aseguradora, falta de documentación necesaria para la habilitación de los talleres modificadores de chasis, y falta de archivos internos que contengan las actas de comprobación de irregularidades detectadas en los talleres de revisión técnica. También se consigna que los datos que surgen del sistema informativo no coinciden con los manuales que lleva el Departamento de Control Psicofísico de Conductores, y la existencia de empresas de autotransporte público de pasajeros que circulan con vehículos que superan los 10 años de antigüedad.

Finalmente, la Auditoría general de la Nación concluye que los incumplimientos existentes en los servicios públicos de transporte de pasajeros son similares en tipo y/o gravedad a los incurridos por los distintos actores involucrados en el proceso de privatización, lo cual pone de relieve que las debilidades detectadas no son ajenas a los criterios generales adoptados para llevar a cabo dicho proceso.

6. Resultados de la concentración sobre la gestión empresarial.

Como se adelanta en la introducción, la cuestión del tamaño óptimo y la estructura más apropiada de empresa para el autotransporte es una cuestión de actualidad en la especialidad, y que apunta en última instancia al tipo de competencia que torna eficiente al mercado. Las grandes empresas son vistas como modelo de la gestión moderna, y la multipropiedad como modelo del artesanato. Así, la concentración empresarial se esboza con una connotación positiva, vinculada a la disminución de los costos, por un lado, y al concepto de modernidad de la gestión, por el otro. En apartados anteriores se analizan los resultados de la concentración sobre la eficiencia y la eficacia para el caso de Buenos Aires. Seguidamente, se analizan los resultados sobre la modernización de la gestión.

6.1 Metodología.

El plan de estudios inicial de esta tesis contempla la realización de una encuesta postal a empresarios del autotransporte metropolitano referida a aspectos de la gestión, siguiendo la metodología aplicada al caso brasileiro por Henry y Brasileiro (2000), y con el propósito de promover estudios comparativos con Buenos Aires, siendo que ambos casos comparten una evolución del autotransporte urbano de pasajeros similar y paradigmática.

El mencionado trabajo se sustenta en una investigación teórica y empírica de características únicas para América Latina, tanto por su envergadura como por su profundidad, y resulta un referente fundamental para la realización de análisis comparativos.

Sin embargo, la realización de la encuesta excedió las posibilidades de un trabajo individual, en particular atendiendo la relación entre el esfuerzo implicado y su aporte a la corroboración de las hipótesis principales de trabajo, siendo éste un aspecto colateral y complementario de la investigación.

El contenido de este apartado se basa en conversaciones informales sostenidas con empresarios, técnicos, profesionales y funcionarios del sector como parte de la labor académica desarrollada durante el período de investigación entre 1997 y 2002, así como en literatura existente (Barna y otros, 1996; Abramowicz y Bauchwitz, 1996; Fernández y otros, 1996, etc.).

Dado que los actores del transporte en Buenos Aires son muy cautelosos con el suministro de información, el uso del grabador acentúa la sensibilidad de los entrevistados, y por ende, su resistencia a mantener una conversación fluida y veraz. Atento a esta circunstancia, y asignando prioridad al objetivo de preservar la calidad y confiabilidad de las opiniones recogidas, en todos los casos existe un conocimiento previo con los entrevistados, sea directo o indirecto (por medio de una tercera persona conocida en común), y no se efectúan grabaciones. No obstante, en ocasiones se toman anotaciones previa autorización del entrevistado. En términos metodológicos, pues, no se trata de entrevistas formales sino de conversaciones informales. Las mismas se desenvuelven en un tono coloquial y de progresiva distensión.

Las consideraciones expresadas seguidamente carecen, pues, del rigor metodológico ofrecido por una encuesta o por un muestreo de entrevistas, debiendo tomarse a título orientativo. No

obstante, los resultados obtenidos se consideran válidos como una primera aproximación a la temática y susceptibles de ser completados y profundizados por futuras investigaciones.

Se recogen las opiniones de un espectro diverso de personas; que incluye funcionarios de la jurisdicción nacional (Secretaría de Transportes de la Nación y CNRT), de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Subsecretaría de Transporte y Tránsito, de Planeamiento, Plan Urbano Ambiental y Plan Estratégico, Ente Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad), representantes de las cámaras empresarias (CEAP, CETAP, ACTA, CTPBA, CETUBA), y técnicos (Secretaría de Transporte de la Nación, CNRT, consultoras y fundaciones nacionales referentes para el sector).

En el ANEXO METODOLOGICO se presenta una nómina de personas consultadas cuya selección se realiza conforme a los siguientes criterios:

- trayectoria (en el caso de los técnicos),
- cargo (en el caso de los funcionarios),
- posición (en el caso de los empresarios),

Se consulta sobre la existencia de un proceso de modernización empresarial en el autotransporte público metropolitano tomando como referencia los siguientes indicadores:

- estructura interna (dirigencia familiar o profesional),
- informatización de la gestión,
- contratación de técnicos y profesionalización del personal,
- desarrollo de una gerencia empresarial (implementación de mecanismos de programación y control de la operación, mantenimiento y calidad del servicio, planes de inversiones con vistas a la operación)
- cambios en las relaciones laborales.

La selección de estos indicadores se fundamenta en la metodología aplicada por el referido trabajo de Henry y Brasileiro (2000) sobre las empresas de autotransporte urbano brasileras.

Los resultados obtenidos, entonces, son de tipo cualitativo y se presentan a continuación.

6.2 Concentración y condicionantes a la reconversión.

Los empresarios del autotransporte comparten rasgos colectivos, que permiten esbozar un perfil característico y particular.

El conocimiento empírico derivado de décadas de gestión artesanal los torna conservadores, especialmente en la gestión. Responden a líderes, y conservan un patrón familiar de organización interna, aunque ya no se ejerce plenamente. El mismo se sustenta en el valor de la confianza entre socios, a lo que se suma una resistencia a realizar gastos no convencionales ("un gerente roba").

Las empresas carecen de planificación estratégica para la gestión. Tienen dificultad para pensar políticas que involucren el mediano o el largo plazo. La administración se soporta en el conocimiento empírico, y se le asigna prioridad a las cuestiones coyunturales.

De dicho conocimiento empírico derivan políticas empresarias que resultaron acertadas para el pasado, y se mantienen para el presente. Dos fundamentales son:

- una política expansionista orientada a la búsqueda de pasajeros (prolongar recorridos, ganar líneas, aumentar el número de coches en la calle, circular permanentemente),
- una política de renovación restringida al vehículo.

Algunos de estos aspectos comienzan a ser vistos como agotados, debido a su insuficiente respuesta a problemas nuevos, como la pérdida de demanda. Ya no es deseable cualquier tipo de expansión. La pérdida de pasajeros actual plantea una situación de ruptura para la actividad y la crisis de muchas empresas predispone al cambio.

Conservan una estructura de tipo familiar, pero se identifica un cambio generacional en la conducción de las empresas. El paso de padres a hijos en algunos casos es acompañado por la incorporación de una visión empresaria.

La difusión de los distintos aspectos que hacen al proceso de modernización no es homogénea entre las empresas del sector. El proceso de modernización, en términos del conjunto de las variables que lo caracterizan, es aún incipiente e incompleto, pero ha iniciado.

Tanto la informatización de la gestión, como la contratación de técnicos y los cambios en las relaciones laborales son aspectos presentes en el sector, pero no generalizados. Se reconoce la influencia de técnicos en la incorporación de aspectos de modernización en la gestión. Pero los técnicos con influencia sobre la opinión empresaria son aquellos que pertenecen al universo de relaciones tradicionales del sector, como resultado de su paso por el sector público (en carácter de funcionarios o técnicos del mismo).

Respecto a la profesionalización del personal, se registran algunos cambios respecto al personal de conducción derivados de la aplicación de la reforma reglamentaria, que introdujo medidas tales como la evaluación psicofísica de los conductores, la solicitud de una licencia de habilitación y la escuela de conductores. Estas medidas son acompañadas en algunos casos por iniciativas de las empresas.

En cuanto al desarrollo de una gerencia empresarial (mecanismos de programación y control de la operación, mantenimiento y calidad del servicio, planes de inversiones, etc.), esto es muy poco reconocido. Sólo se identifica un caso como ejemplo de incorporación del conjunto de las variables involucradas por el proceso de modernización. Trátase del grupo empresario más importante del sistema en la actualidad (Grupo DOTA). El avance del grupo empresario que ocupa el segundo lugar en cuanto a tamaño (Grupo Plaza) es visto como más dispar. Mayor en cuanto a las relaciones laborales, y menor en cuanto al desarrollo de una gerencia empresarial. La aplicación de medidas de flexibilización alteran las relaciones paternalistas y personalizadas entre el personal y la empresa.

No hay una asociación directa entre modernidad y tamaño de empresa. Tampoco entre eficiencia y estructura empresaria. Hay casos de buena gestión entre empresas de estructura tradicional, y a la inversa, de mala gestión en empresas de estructura moderna. Lo mismo es aplicable en cuanto al tamaño de las empresas (chicas y grandes) (Argentina - CNRT, 2001).

Los casos de las empresas Transportes 68 SRL (líneas 68) y Nuevos Rumbos SATCIFI (línea 132) ilustran esta situación. Ambas pertenecen al grupo tarifario Distrito Federal. La primera, de tamaño pequeño (62 vehículos) y estructura tradicional, con una facturación de 8 millones presenta un resultado positivo del 3% en 2000. La segunda, de tamaño más grande (un parque de 106 vehículos, segunda flota en importancia del grupo tarifario) y estructura moderna, con una facturación de 13 millones e indicadores económicos superiores a la primera y entre los de mejor *performance* del grupo tarifario, presenta un resultado negativo del 9% en 2000 (Argentina - CNRT, 2001).

Tabla 8.11. Flota e indicadores económicos por empresa. Año 2000.

| LINEA | PARQUE | RECAUDACION/ KILOMETRO | RECAUDACION/ VEHICULO | PASAJEROS/ KILOMETRO |
|-------|--------|---------------------------|--------------------------|-------------------------|
| 68 | 60 | 2,10 | 122758,81 | 3,07 |
| 132 | 106 | 2,46 | 122300,217 | 3,64 |

Fuente: Elaboración propia, según Argentina – CNRT, 2003.

Los rasgos culturales de los operadores resultan de la experiencia acumulada tras décadas de gestión, y esto involucra un capital tanto en conocimientos empíricos como en relaciones interpersonales. Ambos factores alimentan un ambiente conservador, a nivel de la gestión al interior de la empresa, y a nivel de sus relaciones con los demás actores del sistema (otras empresas, funcionarios, técnicos, sindicalistas comparten un vínculo basado en relaciones personales).

El grado de modernización de una actividad económica fuertemente reglamentada no puede disociarse de la actitud de la autoridad pública, y por su intermedio, de la de técnicos y sindicatos. El conjunto de los actores involucrados hace a un modelo de gestión del autotransporte metropolitano.

La actitud conservadora de las empresas es compartida por funcionarios, técnicos y trabajadores del sector en el caso de Buenos Aires. En un ambiente de estas características, el cambio de reglas genera temor y resistencia a la pérdida de poder (mantenimiento del *status quo*). La incertidumbre frente a lo desconocido es el principal condicionante a procesos como el de modernización.

A nivel del conjunto de los actores del sistema los cambios son vistos como problemas y no como posibilidades. Cualquier modificación relativa al marco reglamentario o a las autoridades genera preocupación.

También es compartida por el conjunto de los actores entrevistados una imagen negativa respecto a la autoridad nacional, la Secretaría de Transporte, y sostienen su incapacidad técnica y política para impulsar cambios en la actualidad.

Asimismo, la idea de negociación entre los distintos actores, indispensable para un cambio de la gestión a nivel sectorial, se asocia a la de corrupción. La corrupción es un problema estructural de la política nacional que no puede desconocerse, y la “capacidad de negociación” un concepto clave para desenvolverse en ese contexto. Esta “capacidad de negociación”, se

favorece en un ambiente donde se sostienen relaciones personales, permanentes y continuas entre autoridades, técnicos, empresarios y trabajadores del sector.

Es preciso indagar con mayor profundidad la percepción de las cámaras empresarias y de las empresas prestadoras, pues actualmente son dos actores distintos y sus opiniones no necesariamente convergentes. Tradicionalmente las primeras funcionaron como un frente común para la negociación externa y un ámbito de discusión para la negociación interna. Es altamente factible que esto ya no sea así, pues la magnitud de las disparidades internas del sector en la actualidad hacen que los objetivos de la negociación hacia fuera tampoco sean comunes.

En resumen, los empresarios del autotransporte metropolitano de Buenos Aires acumulan un conocimiento relativo a la gestión, tanto a nivel operativo como relacional, que les aporta *expertise* y a su vez condiciona su modernización al ofrecimiento de respuestas viejas a problemas nuevos.

Por lo tanto, los resultados del proceso de concentración económica sobre la modernización de la gestión en el autotransporte público de Buenos Aires son escasos.

6.3 ¿Modernización o maduración empresaria?.

En el trabajo de Henry y Brasileiro (2000), referido al comienzo del capítulo y del apartado, se señalan dos estilos de gerencia empresaria: uno profesional y otro familiar.

En el primero domina una lógica empresaria, que busca hacer prevalecer una organización objetiva del trabajo. Se colocan técnicos en diferentes niveles de una jerarquía estructurada y la formación profesional adquiere gran importancia. Se desarrolla una gerencia empresarial que implementa mecanismos de control y de programación de la operación, y planes de inversiones, en vistas a la operación, mantenimiento y calidad del servicio.

En el segundo la dirección es asumida por los propietarios y son familiares quienes ocupan los puestos de comando. La profesión tiene una formación empírica, un *know how* transmitido por herencia, generación tras generación. Con el personal se sostienen relaciones primarias de tipo paternalista (se realizan actividades sociales, se otorgan galardones), y existe una relación personalizada entre los hombres y la empresa.

El referido trabajo efectúa asimismo una asociación entre el tamaño de las empresas y la modernización de la gestión, y con base en esta asociación elabora la metodología aplicada a la clasificación de las empresas brasileras, de la cual resultan 8 tipos o clases: operadores individuales, unidades artesanales, unidades familiares, empresas tradicionales, evolutivas, modernizantes, hegemónicas y monopolizantes.

Los operadores individuales corresponden al origen histórico de la actividad. Tienen un tamaño de hasta 10 unidades, un servicio inestable y un gerenciamiento individual (el propietario actúa simultáneamente en la operación, mantenimiento y administración de la actividad - choferes - dueños -) y tendencia a transformarse en microempresas, operando

varios coches y contratando asalariados. Las unidades artesanales tienen un tamaño algo mayor, entre 10 y 20 unidades, un servicio estable y tendencia a formalizar la operación (sujeto a reglamentación), pero continúan en su mayoría siendo gerenciados por el propietario. Las empresas familiares tienen un tamaño de hasta 50 unidades, una o dos generaciones en el ejercicio de la profesión, el gerenciamiento es ejercido por miembros de la familia de manera empírica. La empresa tradicional conserva las características anteriores, con un tamaño medio de 50 vehículos, y corresponde al momento de la formalización reglamentaria del autotransporte urbano.

Las tipologías restantes mantienen un gradiente hacia la concentración y diversificación de la actividad, que incluye la participación de socios, instalaciones fijas (depósitos, oficinas), criterios técnicos para la organización y el mantenimiento de los vehículos y una incipiente diversificación (hacia la provisión de combustible, por ejemplo).

Las empresas hegemónicas adquieren posiciones dominantes en el mercado a partir de flotas que oscilan entre las 200 y 300 unidades. Las monopolizantes representan la última fase del proceso de concentración y monopolización del mercado, con flotas de hasta 700 unidades. Si bien no se registran casos de monopolios, sí de lógicas oligopolizantes, con tendencia al control monopólico de mercados de viajes a través de la absorción de empresas y eliminación de competidores. Se expanden formando grupos empresarios con base en alianzas y fusiones.

Si bien el trabajo señala que se registran empresas grandes con lógica familiar y empresas medianas con lógica empresarial, la tipología descansa sobre una identificación entre tamaño y modernización de la gestión.

La transición desde el operador individual hacia la empresa monopolizante se edifica en un encadenamiento causal donde la acumulación de capital lleva al desarrollo profesional, y éste a la modernización operativa. Este encadenamiento descansa, a su vez, sobre el supuesto de que la modernización necesariamente mejora el servicio.

De este modo, la producción del autotransporte urbano por parte de una multiplicidad de pequeños emprendimientos de gestión artesanal (o multipropiedad) se identifica con una situación de atraso, y la producción capitalista concentrada en pocas empresas de gran tamaño con una de modernidad y racionalidad.

Subyace a la concentración empresarial, pues, una idea de evolución positiva y lineal a la que se accede mediante el tránsito de distintas fases, en una situación de gradiente de desarrollo, asimilando a la primera con un estadio atrasado o subdesarrollado y a la última con uno avanzado o desarrollado, presente en la Teoría del Desarrollo de Rostow, en el modelo del Ciclo de los Productos de Vernon, y en el de los Grados de Desarrollo de Clark.

Existe también un vínculo entre lo moderno y lo atrasado, el desarrollo y el subdesarrollo, del tipo establecido por las teorías estructuralistas del desarrollo, esto es, como partes integrantes de una unidad pero escindidas y de características opuestas, y no como facetas de una misma economía estrechamente relacionadas y mutuamente complementarias. Según Portes:

..."las teorías ortodoxas sobre el desarrollo participan de la idea de que las actividades económicas recién descritas son "atrasos" estructurales, destinados a desaparecer, tarde o temprano, con el avance del proceso de modernización"... (Portes, 1989:80).

En Henry y Brasileiro (2000), entonces, la evolución del capital es interpretada a la luz de la noción de progreso. En el presente trabajo, en cambio, es interpretada como dinámica inherente al proceso de valorización del capital. A su vez, con base en otras ciencias sociales, como la antropología, la tensión entre lo moderno y lo atrasado es revisada en términos de lo moderno y lo tradicional (se remite a capítulo 1 y 3). Por último, modernidad y tamaño se distinguen como categorías de entidad diferente, asociadas a procesos de naturaleza diferente, tal como se presenta a continuación.

Según Brasileiro (1996), la modernización empresaria del autotransporte urbano en Brasil consiste en:

- políticas de contratación de personal técnico especializado,
- informatización de las tareas de gestión interna,
- cambios en las relaciones laborales,
- renovación generacional de la conducción de las empresas (de padres a hijos, incorporación de visión empresaria),
- fusión, absorción y compra de empresas (concentración de capital), diversificación de mercados (expansión geográfica y económica).

Sin embargo, es posible que el proceso de modernización presente un grado de maduración avanzado en cuanto a los aspectos económicos, esto es, en cuanto a la concentración y diversificación económica de las empresas, pero aún es incipiente en cuanto a los aspectos socioculturales.

Conforme al marco de interpretación adoptado por el presente trabajo, **se plantea distinguir entre procesos de maduración del capital y procesos de modernización empresaria.** El proceso de maduración del capital remite a los aspectos de índole económica, como concentración y diversificación, y el de modernización involucra aspectos socioculturales y operativos.

Como se presenta en el capítulo 1, los aspectos de índole económica y los de índole sociocultural tienen diferentes tiempos, los primeros más rápidos, los segundos más lentos. Pueden ser simultáneos, pero no necesariamente coincidentes o sincrónicos. A su vez, sendos procesos se retroalimentan, no son estancos, pero se difunden de modo desigual. De manera más homogénea los primeros, y más heterogénea los segundos.

Con base en esta distinción y en los resultados del caso, se concluye que en Buenos Aires se registra un proceso avanzado de maduración del capital, y uno incipiente de modernización.

De acuerdo a la tipología de Henry y Brasileiro, las empresas dominantes en Buenos Aires son de tipo monopolizante, es decir, se ubican en el estadio de maduración del capital más avanzado. Sin embargo, la gestión empresaria dominante es de tipo familiar, ubicada en un estadio incipiente de modernización.

Conviven con las empresas de tipo monopolizante empresas de tipo tradicional, mayoritarias aún en cantidad pero decadentes en términos de posición en el mercado. Asimismo, conviven

con las empresas de gestión familiar, empresas con gestión profesional, minoritarias aún en cantidad pero ascendentes en términos de posición en el mercado.

Este trabajo sostiene por último que en el caso de Buenos Aires la lógica empresaria y la concentración no necesariamente se asocian a profesionalidad y racionalidad, ni se disocian del corporativismo y el lobby, contrariamente al encadenamiento reflexivo predominante en la especialidad, donde lo "artesanal" se asocia a lo primitivo, al corporativismo y al lobby, y en oposición, lo "empresarial" se asocia a lo moderno, la profesionalidad y la racionalidad.

7. Conclusiones.

Tras las reformas reglamentarias del autotransporte urbano se registran a nivel internacional procesos de concentración empresaria asociados a disminuciones de costos y alzas tarifarias. **En el caso de Buenos Aires se corrobora un acelerado proceso de concentración, pero éste es acompañado por alza de costos y alzas tarifarias.** Se trata acá de una revisión que conserva el régimen precedente de fuerte reglamentación (*franchising*).

En el capítulo 3 se ve que la concentración en mercados reglamentados, sea en forma total o parcial, es consecuencia de fallas en la definición de la competencia que devienen fundamentalmente del tipo de estrategia reglamentaria implementada y de su control, más que de la "cantidad" de reglamentación aplicada. **La experiencia de Buenos Aires enseña que una reglamentación fuerte pero permisiva puede aparejar procesos de concentración acelerados.**

La revisión reglamentaria dispuesta por el Decreto 656/94 y su consecuente aplicación promueven un perfil empresario diferente del tradicional y tendiente a la concentración. **La promoción a la concentración empresaria con fundamento en la reducción de costos no se comprueba en el caso en estudio.** La metodología oficial registra una alteración en la cantidad y tamaño de las empresas que no se refleja en una alteración del tamaño de la empresa patrón utilizado para determinar la tarifa durante el período analizado.

La concentración del autotransporte metropolitano de Buenos Aires en los '90 es acompañada por dos tendencias sostenidas: una al descenso de la demanda, y otra al incremento de la oferta, los costos y la tarifa. Estos datos indican una baja eficiencia de la gestión empresaria. **En el caso de Buenos Aires la concentración no lleva a la eficiencia, ante todo, porque la reglamentación no la promueve.**

Definida la ganancia de la empresa como un porcentaje fijo aplicado a la suma total de costos de la actividad, y siendo que este valor a su vez se traslada como un único precio a la tarifa, la empresa no tiene incentivo para reducir sus costos, puesto que cuanto más altos sean, también lo serán sus ingresos y su ganancia.

La forma de reglamentación de precios aplicada permite que la exageración del valor de los activos de capital y de los costos operativos aumente la rentabilidad. La renovación del parque,

su cantidad, tipo y tamaño, deviene en una forma de incremento de la rentabilidad empresarial, vía incremento de los costos. Esto explica también el interés en sobrevaluar o sobredimensionar sus parámetros de cálculo. La tendencia a la sobrecapitalización, conocida como *efecto Averch-Johnson*, establece para el autotransporte una convergencia de intereses entre las terminales automotrices y las empresas operadoras.

Se registra una adecuación selectiva de la oferta a la reducción de la demanda. Esta tiende a realizarse a expensas de una *racionalización del uso del parque*, cuestión que involucra la cobertura del servicio, pero no a expensas de una *racionalización del parque*, sea en capacidad, cantidad y antigüedad.

La reglamentación define una asociación positiva entre costos, tarifa y rentabilidad. **El hecho de que las reducciones de costos no alcancen a ser reflejadas en la tarifa, impide una traslación social de potenciales beneficios de la concentración.** La satisfacción del objetivo de eficiencia y eficacia reglamentaria requiere la transferencia social de beneficios, incluso económicos.

La concentración empresarial del autotransporte no es acompañada por un incremento de la productividad del servicio, y el incremento de su calidad es incierto, pues la reglamentación no dispone incentivos ni mecanismos de control de la misma. Tampoco dispone mecanismos de control de la productividad ni mecanismos de control social del sistema, aspectos todos que interfieren con el desempeño reglamentario.

Con la concentración se transportan menos pasajeros a mayor costo en un contexto de estabilidad económica, crecientes problemas de empleo y salario, nuevas necesidades del estado, y aumento de la población. **En términos globales, pues, el autotransporte público pierde eficiencia y eficacia.**

El escaso riesgo que involucra la gestión privada del servicio de autotransporte metropolitano desvaloriza las apreciaciones sobre la *performance* empresarial. A su vez, la renovación de los permisos de explotación conforme a un proceso "cerrado" impide cotejar la eficiencia de las empresas existentes con entrantes potenciales. Tampoco refleja los compromisos financieros del sector.

Contrariamente, **la reglamentación aplicada genera un efecto inflacionario sobre el sistema en su conjunto, perdiendo el transporte público eficacia y eficiencia en términos globales, en su desmedro y en favor de modos de desplazamiento sustitutos** (automóvil particular, caminata, bicicleta, servicios de oferta libre o alternativos, remises, taxis).

Estos lineamientos son compartidos por la estrategia reglamentaria del ferrocarril. Tampoco ésta incentiva ni controla la productividad de los operadores. El índice global de calidad incorporado a los contratos, compuesto exclusivamente por aspectos cuantitativos de la operación (puntualidad, coches y trenes corridos sobre los programados y los tiempos de viaje), resulta inadecuado. No apareja efectos positivos sobre la *performance* global del servicio, pero sí sobre la de la tarifa. El incentivo a la calidad deviene en un mecanismo de incremento tarifario de control incierto. La concesión de los ferrocarriles suburbanos y subterráneos tampoco alcanza los objetivos planteados: no se reduce el déficit ni se moderniza el sistema.

Es interesante destacar una tendencia generalizada para el transporte público metropolitano, conducente al aumento de la tarifa con independencia del comportamiento de la demanda. Esta asociación entre tarifa y demanda a nivel del sistema en su conjunto tampoco sugiere un incentivo a la productividad.

En ambos casos (ferrocarriles y colectivos) se habilita la obtención de rentas reglamentarias. Entre ambas políticas se generan interferencias que retoalimentan efectos negativos. Tal la tendencia al aumento de la tarifa con independencia de la demanda a nivel del conjunto del sistema, y el efecto inflacionario de una sobre otra a nivel intermodal, que hace presumible una condición monopólica en la tarifa.

El poder de negociación de las empresas es un elemento clave de la competencia. En un mercado imperfecto las alianzas, acuerdos, u otros tipos de estrategias de las empresas consolidadas se erigen en barreras de entrada al mercado. El surgimiento de mono u oligopolios con base en diferenciales de acumulación ocasionados en situaciones de competencia imperfecta (sea en mercados libres o reglamentados), desencadena políticas de las mismas empresas destinadas a “proteger” su situación.

La participación de un mismo conjunto de empresas en la operación de los modos guiados y del autotransporte hasta el momento no es identificada con claridad por la reglamentación. Esta situación aporta elementos relevantes, tanto positivos y negativos, que deben ser atendidos por la política reglamentaria. Ofrece, por ejemplo, una mejor situación para emprendimientos de integración física y tarifaria, y al mismo tiempo un riesgo de abuso de posición dominante.

El resurgimiento del estado regulador tras las reformas jurídico institucionales de los '90 no da lugar al diseño de un marco reglamentario global e integrado para el sistema de transporte metropolitano. Construir una visión de conjunto de la reglamentación es imprescindible para observar puntos de conflicto, vinculaciones, interferencias, retroalimentaciones y singularidades, en especial frente a la inédita intermodalidad de sus operadores.

La efectividad de la reglamentación depende de la capacidad del estado de ejercer su función de control con autonomía. **La capacidad de ejercer la reglamentación y el control con autonomía tiene estrecha relación con el desarrollo de capacidades institucionales, y con el desequilibrio de poderes entre los actores que participan en la relación reglamentaria. El nuevo perfil de los operadores del transporte público pos reforma, no es acompañado por una actitud reglamentaria y de control diferente, generándose una disfuncionalidad.**

Una efectiva función de control, puede corregir distorsiones de la reglamentación, y a la inversa, una inefectiva función de control puede distorsionar la práctica de la reglamentación más pulida. Por esto es relevante disminuir las posibilidades de captura de la reglamentación por el reglamentado.

La revisión de estos aspectos es posible dado que la discusión acerca del ente de control y reglamentación metropolitano del transporte público en Buenos Aires (ECOTAM) está aún pendiente, aunque su viabilidad es dudosa.

La promoción a la concentración empresaria con fundamento en la modernización de la gestión empresaria tampoco se comprueba en el caso en estudio. En Buenos Aires se registra un proceso avanzado de maduración del capital, y uno incipiente de modernización. El caso de Buenos Aires enseña que gestión empresaria y concentración no necesariamente se asocian a profesionalidad y racionalidad en el autotransporte urbano, y tampoco se disocian necesariamente del corporativismo y el *lobby*.

La maduración del capital se aplica a sostener la rentabilidad, con refuerzo de la vieja relación reglamentaria entre estado y empresa. Esto lleva a una disociación entre el objetivo macrosocial del transporte público y su objetivo microeconómico. Mientras la demanda cae un 37% entre 1992 y 2001, el ingreso por kilómetro sube un 60% y por vehículo un 35%. **El aumento de la rentabilidad se soporta en el incremento de la tarifa. Este aumento encubre la ineficiencia empresaria.**

La concentración de las empresas y el alza de tarifas del autotransporte público ofrecen una respuesta a los cambios acaecidos en el mercado de pasajeros metropolitano, más precisamente, a su contracción. Concentración económica y pérdida de demanda son compatibles. Los pasajeros pasan a ser consumidores intensivos, no necesariamente en términos de cantidad de viajes, sino de precio. **La concentración empresaria y el alza de precios permiten reestablecer el equilibrio interno del binomio “empresa y reglamentación convencional” en el autotransporte público metropolitano de Buenos Aires.**

Ahora bien, ¿para qué reglamentar económicamente una actividad si esto no presupone la eficiencia de los prestadores?. ¿Para qué fijar una tarifa si ésta no presupone la eficiencia de la gestión comercial del servicio?. Estas cuestiones hacen a la efectividad de la reglamentación y a su fin último. **Si la reglamentación no se traduce en una mejora de la eficiencia y la eficacia del servicio, sino en la generación de rentas reglamentarias, se altera el sentido de la reglamentación del servicio público.**

La reglamentación como articuladora y ordenadora de intereses en conflicto, no construye en Buenos Aires un pacto social entre los diversos actores que involucra, tanto directa (prestadores, estado, usuarios, trabajadores), como indirectamente (empleadores y viajeros en general). La relación reglamentaria dominante es entre estado y empresa prestadora, y ésta es una relación de subordinación, en la cual el primero asume un rol pasivo y el segundo uno activo.

La estructura empresaria del autotransporte de Buenos Aires pos reforma refuerza la estructura de poder tradicional del sector, fuertemente anclada por una historia de prácticas, actitudes, comportamientos y relaciones personales entre empresas, gremios, funcionarios, y profesionales. **Esta matriz de intereses económicos y políticos del autotransporte público detenta un poder difícil de disputar, y torna poco viables modelos de gestión en confrontación abierta con dichos intereses.** La presente diversificación de las empresas autotransportistas refuerza esta situación, tal como lo ilustra la mala *performance* de desempeño de los contratos ferroviarios.

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

Ante la retirada del estado como garante de una movilidad masiva, dados los diferentes requerimientos económicos y sociales de desplazamiento del patrón de acumulación actual, "equilibrar" la reglamentación política del transporte público es tan elemental como revisar los aspectos técnicos o teóricos de su reglamentación económica. El desempeño reglamentario pos reforma que acompaña la concentración empresaria del autotransporte y su expansión económica hacia los servicios ferroviarios, alertan sobre el significado de este enunciado.

La reconversión empresaria del transporte metropolitano ejemplifica los riesgos que acarrea el debilitamiento del estado y de sus instituciones (como la del servicio público) en un contexto de fortalecimiento del poder económico.

La defensa del servicio público no es la defensa de la empresa de servicio público. Tampoco el interés público es el de la "Administración Pública". El interés público no es el del *conjunto* de la sociedad sino el de la *mayoría*, y no se identifica con la mera "conveniencia material" de la sociedad. Gordillo (1967) sostiene que ... "si lo que "conviene" a la comunidad es "injusto", es, por lo tanto, un falso interés público"... (Gordillo,1967:241).

Esta cuestión supera al debate sobre la publicación o privatización de los servicios públicos. Ambas no son buenas ni malas *per se* sino conforme a cómo se las conciba y ejecute. La clave está en el sentido de responsabilidad con que la autoridad pública asume sus deberes y de su autonomía de decisión, sea ya en carácter de prestador o de garante de la prestación.

La presunción de neutralidad con que se cualifica al estado desde el sistema jurídico (como representante y garante del interés público), excluye la trascendencia de los condicionamientos que resultan de la génesis y evolución de las estructuras locales de poder, identificables a una escala micro reglamentaria.

Conforme a lo expuesto es posible concluir que la asociación entre reglamentación y concentración empresaria en el autotransporte metropolitano de Buenos Aires tiene efectos “hacia adentro” y “hacia fuera” del mercado.

Por una parte, la concentración empresaria y sus potenciales efectos en la disminución de costos no se traducen en la (menor) tarifa, conforme a la reglamentación vigente. Por otra parte, conforme a la reglamentación vigente, el cambio en la distribución modal de viajes tras la recuperación de demanda por parte de los ferrocarriles de superficie y subterráneos se traduce en la tarifa (mayor). Esto con independencia del crecimiento del auto particular, del transporte alternativo y la caminata, factores que aportan en el mismo sentido.

La reglamentación, pues, no canaliza adecuadamente los cambios que tienen lugar en el mercado de viajes metropolitano tras la concesión de los servicios ferroviarios. Traslada socialmente sólo los aspectos negativos, y no permite traslucir los efectos potencialmente positivos del proceso de concentración y diversificación.

La reglamentación es un tamiz, un filtro inadecuado para procesar el presente de la actividad. Que la misma se sostenga o se revise es una cuestión política, no técnica. Para iniciar un nuevo ciclo reglamentario se requiere enfocar la dimensión política de la reglamentación más que la económica.

Desde su dimensión política la reglamentación debe comprenderse como articulador de intereses en conflicto, públicos y privados, a fin de identificar correctamente los aspectos sobre los cuales centrar la negociación, y los aspectos vinculados a nivelar las desigualdades en las posiciones relativas de las partes.

La coyuntura enfrenta al autotransporte metropolitano a una situación compleja. El contexto macroeconómico del empleo condiciona el ajuste tarifario como mecanismo de resolución de las recurrentes crisis en las que desemboca la actividad conforme a la ecuación económica de la reglamentación, pues la tarifa está próxima al tope de su elasticidad. Asimismo, el otorgamiento de subvención sin revisión de costos ni de diferenciales económico - financieros de los operadores, y sin un horizonte temporal de aplicación, fija vicios de la reglamentación y habilita derechos difíciles de disputar una vez otorgados.

La elasticidad de la tarifa es un obstáculo que la subvención permite superar. También permite disminuir la amenaza de sustitución que constituyen los servicios alternativos, pues éstos no reciben subvención directa ni indirecta (a través del precio del combustible). El contexto macroeconómico pos devaluación contribuye en este mismo sentido, aumentando el precio de los vehículos y sus repuestos, y empeorando las condiciones del financiamiento para la renovación y/o ampliación del parque.

Las amenazas de sustitución que mantienen mayor vigor en la actualidad son aquellas que escapan a la reglamentación del transporte de pasajeros, que no pueden ser controladas por ella. Tales los casos de la caminata o la bicicleta, del auto particular y los cambios en el uso del suelo que alteran la movilidad interna de la ciudad.

Política de transporte público en la ciudad de los '90.

Es interesante acotar sobre este último particular que los pasajeros perdidos por el autotransporte público a expensas del auto particular pueden ser pasajeros pobres. La evolución de la tarifa y la demanda del transporte público expresa un cambio en el requerimiento económico y social de movilidad del patrón de acumulación actual.

La pauta de concentración empresaria con alza tarifaria registrada en los procesos de reforma reglamentaria del autotransporte a nivel internacional señala una maduración del capital en la actividad y una redefinición del mercado de las empresas mercantiles tendiente a “ganar más”, no a “transportar más”. **El tamaño del “mercado” para empresas mercantiles de autotransporte urbano se mide en dinero, y no en personas transportadas.** Las empresas pueden tener mercado aún sin una cantidad expansiva de pasajeros.

La ciudad metropolitana de Buenos Aires se transforma conforme a un cambio en el patrón de acumulación mundial y nacional. Esta transformación incumbe a su estructura económica, política y socioterritorial. Los empresarios autotransportistas en Buenos Aires también cambian. Avanzan hacia formas más maduras de acumulación del capital y trascienden la pertenencia modal. El estado asimila estos cambios con otros tiempos y la reglamentación muestra signos de obsolescencia. Están dadas las condiciones para avanzar hacia una segunda etapa de reestructuración del transporte público metropolitano.

Seguidamente se retoman estas reflexiones en conjunto con las colocadas por los capítulos anteriores.

Capítulo IX.

Conclusiones hacia una economía política del transporte público en la ciudad de los '90.

1. Introducción.

Como se anticipa en el Prólogo, esta tesis no muestra *una* investigación, sino una *línea* de investigación conformada por la asociación de sucesivas investigaciones que se encadenan y alimentan mutuamente en el desarrollo de un hilo conductor, un hilo teórico que define un enfoque sobre el campo de conocimiento y un estilo de trabajo personal. Esto no habla por sí mismo sobre la calidad del trabajo, es decir, sobre su evaluación conforme a los resultados obtenidos ni sobre su correspondencia con aquellos esperables de una tesis de doctorado. Es sólo una explicitación sobre las condiciones de producción de la investigación.

El transporte es un hecho social, y como tal, complejo. Pero este campo de conocimiento encierra a su vez la particularidad de definirse como un ámbito de intersección entre dimensiones de lo social, incluyendo entre ellas la territorial. No tiene un fin en sí mismo, no tiene una definición en sí mismo. Se lo define conforme a los objetivos y enfoques desde los cuales parte el análisis. El abordaje de un campo con estas características de complejidad requiere naturalmente de trabajos analíticos o segmentados.

Al iniciar la investigación se vio que tanto desde el enfoque cuantitativo como desde el social predominan en la producción sobre transporte los trabajos analíticos o segmentados. Así los estudios sobre la reglamentación analizan la reglamentación económica, la política y la técnica (o el diseño de redes) como capítulos específicos y separados. La principal limitación que contiene esta situación es la fragmentación del conocimiento sobre el transporte, y la dificultad de construir una teoría propia del campo de conocimiento.

Esta investigación sigue una línea de trabajo cuyo principal motor es aportar a la construcción de una “contra tendencia” mediante la asociación o vinculación de ideas, esto es, mediante la integración de las distintas partes del rompecabezas al que conduce el énfasis analítico de la especialidad. Por esto la investigación discurre de manera “meandrosa”, recogiendo e hilando partes sueltas y diversas, tejiendo un entramado que busca darles articulación y conformar con ellas una grilla de interpretación que organice y contrapesa una construcción fragmentada del conocimiento. Por ello pasa por la geografía, por la economía, por la jurisprudencia, por la política, etc..

De este modo, cada capítulo del documento encierra resultados propios y específicos o particulares. Pero cada uno de ellos es a su vez un resultado parcial y complementario de otro, una puntada en el tejido de una interpretación cuyos resultados pueden vislumbrarse únicamente en conjunto. Seguidamente se entrelazan las puntadas que cada uno de los capítulos ha dado, y se presenta bajo una ilación unificada el resultado último de la investigación o tesis final, conforme a la metodología teórica aplicada (remitirse a la PARTE I, Consideraciones Preliminares).

Este capítulo apunta, entonces, a realizar inferencias recogiendo las ideas de mayor nivel de generalidad pertinentes para la construcción de un modelo (caso) como forma de organizar la realidad, es decir, de conocimiento. Por lo tanto, para una consulta sobre los resultados particulares y las ideas de menor nivel de generalidad, se remite a las conclusiones de los correspondientes capítulos y apartados.

El punto de partida del trabajo es, sin embargo, un concepto. Iniciar una aproximación a este complejo campo de conocimiento a partir de la discusión de conceptos, como los de circulación y movilidad que forman parte del “vocabulario” básico de la especialidad (y por ello usados frecuentemente sin mayores cuidados ni selectividad, inclusive como sinónimos), ofrece un recorte teórico que facilita y esclarece la organización del conocimiento. Además, el propio concepto de movilidad es un concepto síntesis, en tanto encierra una conjunción de lo socioterritorial. Sintetiza un enfoque social del espacio y del transporte, entendiendo las condiciones de desplazamiento como un proceso de producción desigual asociado a la producción desigual del capital y del espacio en el capitalismo.

Con base en él, la investigación aplica un marco interpretativo diferente al convencional en economía de la reglamentación y en economía de transporte, el cual permite a su vez obtener de la investigación empírica nuevos elementos conceptuales aplicables a una interpretación teórica, en este caso, a interpretar la reconversión del transporte urbano en el contexto del ciclo económico y urbano del capitalismo global, observando su producción con base en la reestructuración del autotransporte público, modo predominante del ciclo anterior o capitalismo monopolista.

Las hipótesis generales del trabajo se corroboran a su vez mediante sucesivas etapas de reformulación teórica sustentadas en investigación empírica, concluyendo en la tesis final que se resume a continuación.

El desarrollo de la investigación empírica y teórica de esta tesis contiene:

- Diagnósticos de situación (transporte público metropolitano de Buenos Aires en los '90),

- Identificación de fenómenos nuevos (perfil empresario),
- Marcos interpretativos (sustentados en aportes de la geografía crítica, la sociología urbana y economía de la regulación),
- Herramientas conceptuales (rentas reglamentarias, ciclos del transporte público urbano, dimensiones y dinámica temporal y escalar, crisis diacrónicas, estrategias socio institucionales),
- Herramientas metodológicas (definición de empresas aplicable al cálculo de costos y tarifa de los servicios públicos de autotransporte de jurisdicción nacional, análisis multidimensional, multiescalar y multitemporal de ciclos de transporte urbano aplicable a la identificación de planos de actuación y a la definición de políticas),
- Información tipo dato (estructura empresarial del autotransporte público metropolitano).
- Lineamientos vigentes para la actuación en la política de transporte público metropolitano, y en particular en la del autotransporte de Buenos Aires.

2. Final del recorrido: la tesis.

2.1 Política de transporte público y concentración económica.

Esta tesis analiza la relación entre reglamentación y concentración en el autotransporte público metropolitano de Buenos Aires y su relación con las características del ciclo económico actual, como momentos opuestos complementarios de la dinámica capitalista a la concentración y expansión económica y territorial.

El trabajo parte del análisis de la reglamentación del autotransporte metropolitano de Buenos Aires **aplicando un marco interpretativo diferente** al predominante en economía de la reglamentación y en economía de transporte. Desde el mismo, **la revisión reglamentaria y la reconversión empresarial** del transporte público metropolitano de Buenos Aires **son entendidos como ejes centrales del modo de regulación y del régimen de acumulación de un proceso de reestructuración del transporte público que acompaña las características del ciclo económico actual del capitalismo.** En este marco, la política de transporte público es entendida como un acto de regulación que incumbe la reglamentación, el control y la planificación del servicio público. A su vez, las condiciones de movilidad son entendidas como una función de las necesidades del proceso de acumulación y de su organización espacial, con resultados diferenciales de integración y marginación vía distribución del excedente involucrado en la provisión y consumo del servicio (capítulo 1).

A una escala macro y de larga duración, el transporte urbano muestra ciclos en su evolución que acompañan la dinámica del capitalismo, cuya dinámica interna también se define por momentos de crisis y reestructuración. Este trabajo plantea su comprensión mediante la introducción y complementación de diferentes dimensiones y escalas analíticas.

En la larga duración y a escala macro la dinámica del transporte urbano envuelve ciclos económicos (en términos de procesos de maduración del capital), **ciclos reglamentarios, y ciclos de movilidad.** Cada ciclo reglamentario conjuga una específica articulación entre los actores, particularmente entre estado, empresa y usuarios. Cambia el estado, el perfil empresario, y cambia la relación entre el poder político, el económico y el ciudadano. Cambia por lo tanto la producción de la política de transporte o la “oferta” de movilidad.

Aunque el autotransporte masivo de gestión convencional permanece actualmente como modo principal en las grandes ciudades donde el transporte público sostiene una participación importante sobre el total de viajes (como sucede en Buenos Aires y también en el resto de Latinoamérica), conforme al marco interpretativo adoptado es posible identificar a partir de los años '80 el *inicio* de un nuevo ciclo del transporte urbano a nivel macro y de larga duración.

Tras haber desempeñado un papel protagónico en el proceso de metropolización del capitalismo monopolista, a partir de los años '80 el autotransporte público enfrenta un ciclo económico de estancamiento en todas las grandes ciudades occidentales, que perdura hasta la actualidad. Este ciclo de estancamiento *inicia* al tiempo que emerge la ciudad posindustrial. El estacionamiento de la demanda, la motorización creciente, la consolidación y expansión de modos de transporte alternativo, los cambios en la estructura interna de las ciudades son lineamientos comunes que lo perfilan.

También es posible interpretar porqué se inicia este nuevo ciclo, esto es, identificar las causas de la crisis y la consecuente reestructuración.

En los años '80 la baja calidad de servicio, la baja eficiencia de las empresas prestadoras (públicas y privadas) y el incremento de los costos operativos y/o de las subvenciones son problemas comunes al autotransporte de las grandes ciudades del mundo, y éstos se enfrentan con un **desaliento del estado por invertir en transporte público también en común.** La reconversión económica neoliberal que lidera la transición hacia un nuevo ciclo del capitalismo prescinde del estado también como proveedor directo de los servicios de transporte masivo de pasajeros, y durante los '90 el autotransporte urbano se incorpora como ámbito de valorización del capital vía políticas de concesión o permisionamiento (capítulo 2).

Al tiempo que cambia la economía también cambia la forma en que se produce espacio urbano (donde se localizan las actividades) y en particular la forma en que se lo consume. Los cambios en la localización de las actividades y la población, y especialmente en la forma de “uso” o consumo de la ciudad por parte de sociedades que profundizan situaciones preexistentes de desigualdad (socioeconómica y espacial), definen requerimientos diferentes de movilidad. Es un requerimiento sostenido pero *cualitativamente* distinto, más complejo y diverso no sólo en dirección (orígenes y destinos de viajes), sino particularmente en cualidad y cantidad, que no alcanza a ser satisfecho por el transporte público convencional gestado por el capitalismo industrial y consolidado por el capitalismo monopolista como un transporte estandarizado y masivo.

La retirada del estado de la provisión directa del servicio (sea en forma total o parcial) posibilita la expansión económica del capital en mercados de autotransporte urbano, y junto con los diferentes requerimientos de movilidad, desencadenan un proceso una redistribución de los

mercados de viajes metropolitanos que manifiesta el inicio de un ciclo *económico* de reconversión para el autotransporte (interna o hacia adentro). El inicio de un nuevo ciclo del transporte urbano con la ciudad del capitalismo global o pos industrial puede observarse mediante el proceso de producción de la política de transporte público, que desenvuelve una actitud activa frente a estas innovaciones.

El análisis de la política de transporte público coloca en el primer plano la comprensión de la relación estado y empresas prestadoras. Siendo la reconversión del estado neoliberal un elemento central en los análisis sobre la reestructuración del capitalismo monopolista hacia el capitalismo global, y siendo la reconversión empresarial uno de sus resultados más destacados por los mismos, se observa la relación entre ambos aspectos como pivotes del modo de regulación y del régimen de acumulación del ciclo actual del capitalismo *en* el transporte.

La investigación empírica y comparada muestra la ejecución a nivel internacional de reformas reglamentarias del autotransporte urbano a partir de los años '80. Las experiencias prototipo muestran asimismo tres resultados en común durante los '90: concentración empresarial, suba de tarifas y consolidación de modos de transporte alternativo (cap. 3). **Una pregunta que busca responder la investigación es si existe relación entre la reforma reglamentaria y la concentración empresarial del autotransporte urbano.**

Estos análisis están presentes en la especialidad, pero su abordaje se realiza desde marcos interpretativos segmentados o unidimensionales, en los que el territorio aparece como una variable secundaria, externa y/o yuxtapuesta y desde un enfoque físico, y el transporte desde un enfoque cuantitativo como circulación.

Una **primer respuesta recogida de la investigación teórica** es que el crecimiento diferencial de las empresas de autotransporte urbano es resultado de su reglamentación, sea por *fallar* en la corrección de las distorsiones identificadas como propias del mercado, o por *incorporar* distorsiones no identificadas como tales. El *tipo de reglamentación* aplicada (especialmente en cuanto a la definición de la competencia y del mercado) y su *control* efectivo surgen como un *aspecto decisivo* en la concentración del autotransporte urbano, *más que la cantidad de reglamentación*, esto es, la cantidad de aspectos operativos sujetos a reglamentación, argumento central de las críticas al fuerte nivel de intervención del estado en la actividad que motiva la reforma.

Sin embargo, la investigación empírica *no consigue establecer una asociación entre reglamentación y concentración empresarial mediante el análisis comparado y sincrónico de casos de reforma reglamentaria*, pues se registra concentración en mercados desreglamentados y también en mercados que continúan fuertemente reglamentados.

Un primer resultado de la tesis es, pues, establecer una pauta en la asociación entre reglamentación y concentración empresarial en el autotransporte urbano mediante la introducción de la dimensión temporal al análisis de la producción desde la episteme de la *economics*, en la que predomina un enfoque a-histórico.

El análisis comparado pero diacrónico de casos de reforma permite identificar una pauta consistente al observar la **preexistente asociación entre reglamentación y maduración empresarial**. Se registra concentración donde existen procesos previos de fuerte

reglamentación y maduración empresaria hacia formas capitalistas (sea bajo gestión privada, como en Buenos Aires, o de monopolio público, como en Londres), y no la hay donde la reglamentación preexistente es débil (sea en cantidad y/o en efectividad) y la maduración empresaria incipiente (como en Venezuela o Lima). Esto sucede con independencia de que la reforma mantenga el mercado reglamentado o lo “des”reglamente, pues toda “des”reglamentación habla de una previa “reglamentación”.

El estudio diacrónico y sincrónico de casos permite obtener una **segunda respuesta acerca de la relación entre reglamentación y concentración empresaria** en el autotransporte urbano, y es que son aspectos relacionados pero no de manera unívoca, lineal ni proporcional. La secuencia temporal de dicha asociación muestra a **la concentración** como un **proceso de maduración del capital en la actividad** cuyo **desarrollo depende fundamentalmente de la cualidad** (tipo de reglamentación, definición de la competencia y del mercado), **de la calidad** (control efectivo y eficaz de su aplicación) **y también del momento** (etapa del proceso de maduración empresaria) **de la reglamentación, más que de su cantidad.**

Argentina y Brasil son casos prototipo de la evolución del autotransporte urbano hacia estadios avanzados de maduración empresaria que permiten la observación del proceso a lo largo de casi un siglo de gestión privada sostenida interrumpidamente desde los orígenes de la actividad. Y ambos procesos de maduración empresaria pueden ser comprendidos a la luz de su reglamentación (cap. 4).

Observando como los bajos requerimientos de capital para ingresar a la actividad definen una estructura inicial del mercado fuertemente atomizada y una gestión artesanal del servicio en correspondencia con una ausente o débil reglamentación estatal. En su reemplazo paulatinamente surgen reglamentaciones de facto establecidas por los propios operadores orientadas a resolver conflictos de intereses. La definición temprana de un esquema reglamentario de fuerte intervención y basado en derechos de operación monopólicos, ayuda a la consolidación de las empresas al resguardo de la competencia. La agrupación de los operadores en cámaras o asociaciones ayuda consolidar un accionar corporativo frente a la autoridad, resultando una reglamentación fuerte pero de ejercicio débil. Hay un proceso leve de concentración asociado a la búsqueda de equilibrio comercial. Iniciado la consolidación de una estructura empresaria y consumada su evolución heterogénea, la competencia y la reglamentación incorporan factores de “desequilibrio” independientes de las características “teóricas” del autotransporte urbano como producto o como mercado (relativas a su estructura y/o a su funcionamiento).

Esto refuerza otra idea medular y complementaria del marco de interpretación adoptado, y es que entre la dinámica global y la dinámica local de los ciclos del transporte urbano se genera una mutua alimentación y condicionamiento.

Comprender la concentración del autotransporte urbano como un *proceso* de maduración del capital permite su interpretación como un *proceso de la actividad y en la actividad*, esto es, conforme al estadio de maduración del capital en la economía (escala global), lo cual incorpora al análisis tendencias inherentes a la dinámica capitalista de valorización del capital y del espacio que pueden identificarse como regularidades en la asociación entre reglamentación y maduración del capital a pesar de las singularidades de los procesos locales.

La concentración como un “proceso” de acumulación diferencial de capital remite a la propia dinámica de la acumulación capitalista, cuya comprensión exige análisis diacrónicos y trasciende las singularidades asumidas por las diferentes formas de valorización del capital. La concentración económica forma parte del proceso de maduración de las empresas por ser una tendencia inherente de la dinámica de acumulación del capital, en cuya consecución la reglamentación tiene un papel activo. **El nivel de concentración se asocia a la tendencia de maduración del capital, conforme al momento de cada mercado particular y a la del ciclo económico general.**

La articulación de procesos en la actividad con procesos macroeconómicos y macrosociales (lo “sectorial” con lo “extra sectorial”) mediante diferentes escalas analíticas es otro déficit de la producción en la especialidad desde la episteme de la economics y desde el enfoque del transporte como circulación. **Un segundo resultado de la investigación es superar esta restricción mediante el concepto de ciclo de transporte como parte de la dinámica capitalista.**

Hay otros aspectos que acompañan la reforma reglamentaria del autotransporte a nivel local e internacional. Algunos de ellos son nuevos, como los procesos de reconversión empresarial (cambios en el *tipo* de operador más allá de su tamaño), el aumento de las tarifas, y la consolidación de modos alternativos e informales, señalados como sus principales resultados en común. Pero también es acompañada por la permanencia de otros que no consiguieron ser revertidos, entre ellos el estancamiento o pérdida de la demanda

El análisis comparado y diacrónico permite a su vez observar que se desencadenan *procesos acelerados de concentración en la actualidad y procesos débiles o limitados en otros momentos históricos, tanto en mercados reglamentados como en mercados desreglamentados* de autotransporte urbano, incluso en mercados reglamentados por un mismo régimen, como la franquicia. Ambas observaciones convergen en consignar que **la reglamentación del ATP es necesaria para comprender su concentración, pero insuficiente *per se*.**

Esto lleva a la necesidad de incorporar otras dimensiones al análisis de lo “sectorial”. El proceso de concentración de las empresas de autotransporte urbano no puede dissociarse de la historia local de las relaciones entre éstas y el estado, ni tampoco del contexto socioeconómico y territorial que define los requerimientos de movilidad de cada momento histórico. No puede ser comprendido desde enfoques fragmentados o unidimensionales (económicos, político institucionales, territoriales), ni tampoco desde escalas analíticas intermedias o sectoriales, es necesaria la articulación con enfoques macro y micro escalares aplicables a cada dimensión (lo macro y lo micro económico, lo macro y lo micro político, la macro y la micro movilidad).

Como tercer resultado de la investigación se construye un marco interpretativo a ser aplicado al caso con base en las respuestas obtenidas por la primer parte del trabajo. El mismo sostiene que, una vez iniciado el proceso de consolidación de la estructura empresarial, el “efecto” de la reglamentación (esto es, respecto al proceso de concentración) depende de tres factores fundamentales:

- la etapa del proceso de maduración empresarial (dimensión económica),
- la autonomía de las autoridades de reglamentación y control (historia local de las relaciones de poder entre los actores de la relación reglamentaria dimensión político institucional),

- el contexto histórico de movilidad (dimensión socioespacial).

Se sostiene entonces que el capitalismo tiene una dinámica cíclica que se reproduce en la ciudad y en el transporte. Hay ciclos de transporte en el capitalismo y éstos pueden ser comprendidos mediante el análisis de tres dimensiones fundamentales: una económica (empresa), una político institucional (reglamentación), y una socioespacial (movilidad). Empresa, reglamentación y contexto socioterritorial de movilidad, son tres aspectos indisolublemente unidos en la comprensión de la dinámica cíclica del autotransporte urbano.

Los resultados de la investigación teórica convergen en señalar limitaciones a la comprensión del proceso de producción de la política de transporte de los años '90 desde enfoques restringidos a lo económico y a lo político, por un lado; y a la coyuntura o a-históricos, por el otro. Por esta razón la pregunta acerca de **porqué se producen hoy** procesos de concentración en el autotransporte público está **ausente en la especialidad**. **La investigación empírica y teórica aplicada al caso permite interpretar porqué (contexto o hacia afuera) y cómo lo hacen hoy (renta reglamentaria) en Buenos Aires.**

En Buenos Aires el autotransporte es el principal modo de transporte de la ciudad monopolista. Desde un enfoque sectorial y unidimensional su situación *no muestra cambios sustanciales en los '90, pues sigue siendo el modo dominante de transporte público de la región, y sigue siendo gestionado por particulares sujetos a la misma reglamentación originaria.*

El marco interpretativo adoptado por el trabajo permite seleccionar el autotransporte como objeto de estudio a pesar de esta situación, pues su comprensión como modo principal del ciclo anterior lo identifica asimismo como eje articulador de un proceso de reconversión del transporte metropolitano en la transición hacia un nuevo ciclo del capitalismo (ciudad pos industrial). **Un cuarto resultado de la investigación es, precisamente, un diagnóstico de situación sobre el caso.**

Una visión de contexto y multidimensional sobre la **política de transporte público metropolitano durante los '90** muestra una **ruptura de tendencias** que perfilan un **proceso de reestructuración** del que participan, entre otros, los siguientes cambios (cap. 5):

- cambios socioeconómicos (empleo, salario y distribución del ingreso),
- cambios territoriales (localización y distribución de actividades y población, y cambios en el "consumo" de ciudad),
- cambios político institucionales (nuevas reglamentaciones, nuevas autoridades de aplicación y órganos de control),
- cambios en la movilidad (aumento del uso del automóvil particular y de los viajes a pie, y disminución de los viajes por transporte público, pérdida de pasajeros del autotransporte colectivo y ganancia del ferrocarril y el subte, surgimiento de modos alternativos -charter, remis- e informales de autotransporte de pasajeros),
- cambios tecnológicos (renovación de material rodante en todos los modos de transporte público, y surgimiento de nuevas opciones tecnológicas para el autotransporte de pasajeros de mediana capacidad),

- cambios empresarios (gestión privada de todos los modos de transporte público, concentración de las empresas autotransportistas y expansión intermodal),
- cambios operativos (aumentos tarifarios en todos los modos de transporte público, cambios en la relación tarifaria entre modos, cambios en la calidad de servicio y en su distribución socioespacial).

El análisis de la relación entre reforma reglamentaria y concentración empresaria a escala local muestra a esta ruptura de tendencias sustentada en una combinación de permanencias y transformaciones.

El análisis comparado de la revisión reglamentaria del caso del autotransporte metropolitano de Buenos Aires la coloca como una experiencia paradójica respecto a las tendencias internacionales de reforma del autotransporte urbano, y opuesta respecto a la tendencia de la reforma del estado en Argentina.

Por una parte, no se sustenta en los argumentos usuales aplicados a tanto a nivel internacional como nacional, pues al momento de su aplicación el autotransporte público no recibe subvenciones y registra una *performance* de servicio aceptable. Por otra parte, *en lugar de disminuir la intervención estatal y ampliar la competencia conserva inalterado un marco reglamentario de rígida intervención que apunta a regularizar la situación de los operadores preexistentes, cerrando el mercado a la competencia y reglamentando la de servicios que constituyen una amenaza de sustitución.* (cap. 5 y 7).

El análisis de la reglamentación trasunta una imagen de permanencia que encuentra continuidad con aquella mostrada por la historia de la relación reglamentaria, donde se observa una asociación entre reglamentación y maduración del capital desde los orígenes de la actividad (cap. 5)

Asimismo, esta imagen de permanencia que trasunta el análisis de la reglamentación es contraria a la que resulta del análisis de la estructura empresaria. Esta muestra una transformación cuya dimensión y características no alcanzan a ser captadas por las metodologías convencionalmente aplicadas a su análisis (y al del transporte de pasajeros en general, tanto a nivel nacional como internacional) (cap. 6).

Un quinto resultado de la investigación es el diagnóstico y caracterización de un proceso de reconversión empresaria en desarrollo mediante la aplicación de metodologías no convencionales en la especialidad, pero aplicadas en otros campos de conocimiento para captar nuevos perfiles empresarios del capitalismo actual.

El superar la identificación de las empresas con razones sociales permite identificar el desarrollo durante los años '90 de un proceso de concentración del autotransporte metropolitano inédito por su intensidad y sus características. La estructura empresaria tradicional resulta alterada y surge una nueva o moderna caracterizada por:

- la operación de redes, con un rango de tamaño en flota y número de líneas mayor al histórico,
- la conformación de grupos empresarios o empresas conglomerales,
- la conformación de un mercado oligopólico, perfilado por el surgimiento de posiciones dominantes,

- la ocupación de posiciones dominantes por empresas preexistentes pero distintas a las anteriores en situación preferencial.

La misma metodología permite asimismo diagnosticar un proceso de expansión económica sustentado en la diversificación hacia servicios ferroviarios y actividades conexas. De este modo, **la investigación empírica ofrece una segunda respuesta a la investigación y es que el autotransporte metropolitano desarrolla en los '90 un proceso de reconversión empresaria de características coherentes con la tendencias globales del capitalismo actual hacia la concentración y expansión económica (cap. 6).**

Sin embargo, nuevamente la investigación empírica no consigue establecer una pauta consistente para la comprensión de este proceso mediante el análisis "microeconómico" del mercado. La rentabilidad de las líneas no resulta un elemento decisivo en el proceso de concentración y no se producen alteraciones significativas en la estructura de la red, y tampoco la complementación y/o constitución de zonas de operación resulta un elemento decisivo en el proceso diversificación de las empresas autotransportistas hacia los servicios ferroviarios. Subsisten con estructura tradicional (monolínea) y sin diversificación económica las empresas que operan líneas con buena rentabilidad. **El surgimiento de un nuevo perfil empresario y de un mercado oligopólico en el transporte público metropolitano de Buenos Aires encuentra explicación en la reglamentación.**

El análisis de la reglamentación conforme al marco de interpretación adoptado habilita la formulación de un concepto cuya aplicación a la investigación empírica enseña que *en mercados de autotransporte público urbano estrictamente reglamentados pueden existir diferenciales de acumulación, originados en beneficios directamente improductivos generados por la reglamentación, con independencia de economías de costos* (cap. 7). Siendo estas plusganancias empresarias susceptibles de fijarse como rentas se las denomina *rentas reglamentarias* (RR).

Un sexto resultado es, pues, la elaboración de un concepto con base en un marco de interpretación diferente al aplicado en economía de transportes y en economía de la reglamentación, recogiendo aportes resultantes de la geografía en convergencia con la sociología y la economía política.

En términos generales el mismo permite *contestar la lógica central de la economía pública de la reglamentación sosteniendo que el servicio público sometido a reglamentación también puede dar lugar al mismo resultado que busca evitar*. En términos del caso permite *comprobar que la incorporación de líneas sin selección de rentabilidad ni localización, indica que el actual proceso de concentración empresaria está asociado a rentas contenidas en incrementos del volumen de producción y en la operación de redes. La incorporación de parque y de mercados (con o sin selectividad en términos de rentabilidad) genera rentas reglamentarias al tiempo que elimina o reduce la competencia (con o sin construcción de zonas de operación).*

Se observa que incluso pueden implicar una relación entre costos y volumen de producción contraria a la concebida por las economías de escala, lo que lleva a sostener que en el autotransporte urbano pueden existir **rentas de escala**, aunque la existencia de economías de escala no sea presumible en atención a las particularidades de la actividad en cuanto industria.

Se identifican y clasifican cuatro tipos de rentas reglamentarias para el autotransporte metropolitano de Buenos Aires: por manipulación de precios (RRI) de promedios (RRII), por

volumen de producción (RRIII) y por operación en red (RRIV). La RRIII se diferencia de una de tipo diferencial por permitir la obtención de ingresos diferenciales *durante* la explotación del permiso, estén éstos contenidos en su definición al momento de la obtención o no, y sea por la expansión del permiso (RRIIIa) o por la incorporación de nuevos (RRIIIb).

La investigación muestra que la reglamentación (y en particular la forma en que se definen las empresas operadoras), ampara y genera el proceso de reconversión empresarial llevado a cabo en Buenos Aires durante los años '90.

Nuevamente, el concepto de renta reglamentaria permite mostrar la existencia de una asociación entre reglamentación y concentración y comprender cómo funciona, pero no porque se desencadena hoy. **La puesta en funcionamiento de manera selectiva de unas u otras de las rentas habilitadas por una misma estrategia reglamentaria en diferentes momentos históricos, puede comprenderse aplicando el marco de interpretación obtenido como resultado de la primer parte de la- investigación, esto es, incorporando al análisis el estadio de maduración del capital y las características socioeconómicas y territoriales del ciclo actual del capitalismo.**

Las rentas reglamentarias identificadas se organizan entorno al concepto de *empresa*, y en particular al nuevo *tipo* de empresa surgido *con* la revisión reglamentaria de los '90. El *tipo* de empresa (como factor interno al mercado) y el *contexto socioterritorial de movilidad* (como factor externo al mercado) actúan como detonantes de las rentas reglamentarias habilitadas por una misma reglamentación.

La movilidad (dimensión analítica) y la *etapa* de maduración del capital *en* la actividad (tiempo y a escalas analíticas) complementan la comprensión de la relación entre la revisión reglamentaria que acompaña la redefinición del estado en la fase actual del capitalismo y su resultado más inédito y generalizado (la concentración empresarial).

Las Rentas Reglamentarias I y IIIa son compatibles con la operación de líneas en forma individual y dan lugar a un crecimiento diferencial pero leve pues **no requieren la expansión de las empresas existentes sobre otras del mismo mercado** (permitiendo un mercado atomizado compuesto por empresas pequeñas y medianas). Las Rentas Reglamentarias II, IIIb y IV son compatibles con la operación de redes de líneas y dan lugar a un crecimiento diferencial fuerte en mercados estancados o en contracción pues se sostienen en la desaparición de empresas.

Las Rentas Reglamentarias I y IIIa son la principal fuente de rentas reglamentarias hasta los años '90 y asociables a la estructura empresarial tradicional del autotransporte metropolitano. El proceso de concentración desarrollado durante los '90, de mayor ritmo e intensidad, se sustenta en la puesta en funcionamiento de las Rentas Reglamentarias II, IIIb y IV, asociables a la estructura empresarial moderna del autotransporte metropolitano.

Los resultados por la investigación obtenidos permiten sostener que la política de transporte público de Buenos Aires durante los '90 define un proceso de reestructuración del autotransporte público, y **que el mismo puede comprenderse a través de la relación entre reglamentación y concentración empresarial, relación enmarcada en una multiplicidad de contextos que incluyen lo local y también lo global.**

Este trabajo sostiene que si bien la demanda del transporte público de la región metropolitana de Buenos Aires comienza a retraerse en los años '80, esto no sucede a expensas del autotransporte hasta los '90. La **conjugación de cambios tecnológicos (combis, minibuses, mejoras a la vialidad rápida) y de cambios en la competencia (auto, combis, remises, tren, subte y caminata) modifican los requerimientos de movilidad y constituyen un factor desestabilizador de la rentabilidad empresarial del autotransporte público.**

Esta situación se corresponde con una combinación singular de factores:

- una situación precedente de consolidación empresarial y crecimiento diferencial (fase inicial de acumulación de capital y conocimientos en la actividad),
- una situación nueva de restricción a la ampliación del mercado mediante una expansión espacial u operacional de la actividad,
- una situación potencial de ampliar la escala de negocios mediante una expansión económica por fuera de la actividad (concesión de servicios ferroviarios, actividades conexas).

Dadas las restricciones al aumento de la composición orgánica del capital y a su condición de mercado reglamentado, **la recomposición de la masa de ganancia** en el autotransporte urbano de Buenos Aires **se concreta** al amparo de la reglamentación **mediante la generación de plusganancias**, es decir, mediante un aumento en los ingresos, con independencia de posibles disminuciones en los costos (rentas reglamentarias).

La limitación a expandir una movilidad masiva y estándar a precios crecientes aparece una redistribución interna del mercado que impulsa un proceso de crecimiento diferencial (es decir, de concentración).

El autotransporte modo principal del ciclo anterior, sostiene su predominio merced a una profunda transformación. Transformación sustentada a su vez en permanencias. Por esto el trabajo define el proceso como una maduración conservadora.

A su vez, esa transformación trasciende el autotransporte. A partir de él se articula otra que involucra la política de transporte público metropolitano en su conjunto, mediante dos aspectos fundamentales: la conformación de un "mercado" de viajes de escala metropolitana íntegramente a cargo de capitales privados, por un lado, y su gestión por un mismo conjunto de capitales multimodales, por el otro. Por esto el trabajo define el proceso como una maduración conservadora de características coherentes con la dinámica capitalista hacia la concentración y expansión económica y territorial.

La enseñanza del caso es que fallas de la reglamentación que definen una situación de crecimiento diferencial de las empresas, se mantienen y refuerzan durante los '90. La conjunción de factores referidos a la dinámica macroeconómica y territorial, desencadenan en la actualidad un proceso de concentración inédito por su velocidad y su intensidad. La reglamentación pasiva preexistente asume una actitud activa en la remoción de obstáculos al desarrollo de un nuevo estadio de maduración empresarial: surgen megaoperadores y se refuerzan las relaciones históricas de subordinación del estado a los intereses sectoriales dominantes. La estrategia reglamentaria combina así dos funciones: protección a los

operadores preexistentes, garantizando su continuidad y reglamentando la competencia, e imposición de un proceso de reconversión diferencial, promoviendo la concentración del mercado.

Iniciado el proceso de consolidación y crecimiento diferencial en la actividad, el efecto de la reglamentación depende de la etapa del proceso de maduración empresarial, de la autonomía del poder público (reglamentación, control y planificación) y del contexto histórico socioeconómico y territorial. Esto hace necesario incorporar al análisis el estadio de maduración del capital y las características del ciclo actual del capitalismo.

La maduración de la estructura empresarial del autotransporte de Buenos Aires conjuga la participación de factores locales y globales, coyunturales y estructurales. Los primeros remiten a la acumulación de capital y conocimientos en y sobre la actividad y su relación con el poder público en una combinación de cuestiones económicas, políticas, culturales y personales que definen la historia sectorial y condicionan su evolución junto con el devenir del contexto socioeconómico y territorial. Los segundos, remiten a las regularidades de la dinámica de acumulación capitalista, esto es, a los procesos opuestos complementarios de expansión y concentración del capital, tanto económicos como territoriales, comunes a toda actividad económica.

La confluencia de los resultados teóricos y empíricos obtenidos permiten una corroboración parcial de la hipótesis principal. La política de transporte público de los '90 en Buenos Aires sigue la tendencia del ciclo macroeconómico del capitalismo a la concentración y expansión del capital y la reglamentación aplicada a la actividad es su sustento. El régimen de acumulación y el modo de regulación son partes del mismo proceso de acumulación que guía la dinámica del capitalismo mediante la sucesión de fases de crisis y recuperación, cuyo latido está dado por condiciones macroeconómicas y territoriales generales que son adaptadas o filtradas por cada actividad o sector de la economía y por cada lugar. Resta corroborar la tendencia a la acentuación de la polarización social, para lo cual se analizan los resultados de la política

2.2 Política de transporte público y polarización socio espacial.

El análisis de los resultados de la política de transporte público permite enunciar que se trata también de una “modernización excluyente”. **El caso permite mostrar cómo se relacionan reglamentación y concentración, y también cómo ambos procesos se relacionan con la suba de tarifas y la consolidación del transporte alternativo, otros dos de los resultados en común registrados a nivel internacional tras las reformas reglamentarias del autotransporte.**

En términos generales el caso muestra que tras la reforma la *performance* empresarial y del servicio se sostienen sin alteraciones sustanciales, en tanto se aplican subvenciones hasta entonces inexistentes luego de siete años de incrementos tarifarios. Hay dos tipos de tendencias sostenidas que muestran pautas consistentes del proceso de reconversión empresarial: unas de ascenso (en los costos, la oferta, la tarifa y la rentabilidad), y otras de descenso (en la demanda).

Estos resultados de la investigación empírica permiten completar la caracterización del caso, y también contestar argumentos teóricos consensuados desde la perspectiva dominante en la especialidad mediante análisis comparativos.

Buenos Aires coincide con los resultados de las experiencias internacionales de reforma en dos aspectos: la asociación entre concentración y alzas tarifarias, y la incapacidad de revertir el estancamiento de la demanda (en este caso la pérdida de demanda). **Ambos no son destacados por la especialidad, y aún permanecen a la “sombra” del debate actual.** A su vez contesta los resultados internacionales en otros dos: la asociación entre concentración y disminución de costos, y entre concentración y modernización en la gestión empresarial.

Los datos indican una asociación entre alza de tarifas y pérdida de demanda, y una disociación entre pérdida de demanda y rentabilidad empresarial. **Una primera conclusión general es que la generación de rentas reglamentarias permite recomponer la tasa de ganancia mediante la configuración de un mercado oligopólico.**

Este resultado de la investigación empírica permite alimentar otro de la investigación teórica y es que la concentración empresarial del autotransporte urbano en mercados reglamentados puede ser compatible con pérdida de demanda. **Los pasajeros del autotransporte pueden ser “consumidores intensivos” en precio y no necesariamente en viajes, por lo que no se necesita un mercado expansivo en cantidad de pasajeros para sostener la rentabilidad empresarial.**

Debido a que la recomposición de la masa de ganancia mediante rentas reglamentarias confronta con la posibilidad de compatibilizar concentración con disminución de costos, **una segunda conclusión general es que la reglamentación traslada los efectos negativos de la concentración y la expansión del autotransporte e impide la de potenciales efectos positivos, por lo que resulta un “filtro” de la realidad inadecuado en términos macrosociales.**

Por un lado, la RR I alienta la sobrecapitalización y apareja una sobreoferta con efectos diferenciales sobre la estructura empresarial (empresas de menor capacidad económico financiera o peor *performance*). Por el otro, las rentas se alimentan entre sí (la RRII alimenta a las RRIII y RRIV) y éstas a su vez a la tarifa, provocando un “efecto” inflacionario a nivel del transporte masivo en su conjunto que actúa en su desmedro y en favor de potenciales competidores (auto, charter, remis, taxi, caminata, bicicleta).

La asociación positiva entre costos, tarifa y rentabilidad impide la traslación social de potenciales beneficios de la concentración y también de la diversificación. La reglamentación no identifica con claridad el nuevo perfil de los operadores “pos reforma” surgido en los '90. El tipo y tamaño de la empresa patrón considerada para el cálculo de la tarifa no refleja el de la estructura empresarial identificada por el trabajo.

El funcionamiento del transporte masivo en su conjunto es conducente a aumentos tarifarios independientes del comportamiento de la demanda, y la desconsideración de la transferencia social de posibles mejoras en la gestión coloca progresivamente a la tarifa (a la subvención y/u a otras medidas en esa misma dirección) como único sostenes de la explotación y las inversiones en transporte público. **La concentración del autotransporte y su expansión**

intermodal sin traslado social de beneficios contribuye a alimentar un círculo de degradación del transporte público que a su vez alimenta la marginalidad de la ciudad pos industrial por inaccesibilidad económica al servicio.

En el plano político los resultados de la experiencia reglamentaria pos reforma resultan insatisfactorios y muestran una incapacidad para reglamentar y controlar mercados concentrados. Se profundizan desequilibrios preexistentes en la relación reglamentaria y se altera el sentido último de la reglamentación del servicio público, traduciéndose en la generación de rentas reglamentarias y no en mejoras a la eficacia y la eficiencia del servicio.

La reglamentación aplicada en Buenos Aires contiene el desafío de *dar la exclusividad* de un negocio sin *dar el poder*, o más precisamente “quitando” o condicionando el poder de operadores preexistentes y consolidados, respaldados por una historia de relaciones políticas y personales previas y continuas.

Aprehender la diversidad de perfiles de los operadores y ponderar la *performance* económica del negocio en su escala real (en términos intramodales e intermodales) es condición para la orientación de la política pública y de la reglamentación en particular, sin embargo en el caso de Buenos Aires es difícil introducir alteraciones a esta situación. En primer lugar, porque esto es contrario a la lógica de funcionamiento del proceso de expansión económica de los operadores. En segundo, por la matriz de relaciones reglamentarias históricamente construidas que lo sostienen.

Entre la renovación del perfil de los operadores y la permanencia del “viejo” perfil de la reglamentación y control se genera una disfuncionalidad que debilita al estado y sus instituciones. Se profundiza una relación reglamentaria asimétrica expresada, entre otras formas, en la desigualdad de horizontes existentes para el conjunto de actores públicos descoordinados política e institucionalmente (estado y usuarios), y para el conjunto de actores privados crecientemente integrados económicamente. La investigación teórica recoge que la institución del servicio público se garantiza y se distingue del *public utilities* mediante un ejercicio eficaz y efectivo de la función de planificación. Esto es poco factible bajo la “planificación privatizada” del estado pos reforma, en especial si depende sólo del poder público.

Una tercer conclusión a recoger del análisis de los resultados del proceso de reestructuración es que las crisis resuelven y generan tensiones y que las mismas son observables mediante análisis en diferentes dimensiones y en diferentes escalas. La resolución de la recomposición de masa de ganancia genera nuevas tensiones. Una básica es la que surge entre la lógica mercantil de producción (objetivo microeconómico) de servicios públicos (objetivo macrosocial).

La asociación positiva entre concentración y tarifa expresa desigualdad y se traduce en polarización socioeconómica. El fracaso generalizado de las reformas reglamentarias del autotransporte público en términos de revertir el estancamiento o pérdida de la demanda (salvo algunas excepciones en países desarrollados donde su participación es minoritaria) en contextos donde se sostiene el crecimiento de la población urbana, permanecen sus necesidades de viaje, y aumenta el número de personas con incapacidad económica para acceder o sostener el uso del auto particular, lleva a preguntar ¿dónde está la demanda del transporte público?. La respuesta del trabajo es “fuera del mercado”.

Todos los habitantes de las grandes ciudades son "viajeros", pero realizan viajes de diferente tipo y por distintos medios y no todos son "pasajeros" del transporte público ni del autotransporte en particular (sea de los servicios "convencionales" o de los "alternativos"). El hecho de concebir los viajes urbanos como un mercado (lógica mercantil de producción del servicio de transporte de personas) coloca a la capacidad de pago de los viajeros como un elemento decisivo en la definición de su alcance. En estos términos, las metrópolis son enormes mercados de viajes cuyas necesidades están mejor o peor satisfechas en un gradiente de posibilidades que va desde la caminata hasta el auto particular.

El autotransporte público atiende una franja de ese mercado metropolitano de viajes. Por encima de ella quedan viajeros con requerimientos de movilidad mejor satisfechos y por debajo viajeros con requerimientos de movilidad peor satisfechos. Por esta razón el precio es clave en la definición del piso del mercado de autotransporte público (define la inclusión o exclusión social por inaccesibilidad económica). Los cambios en el precio cambian el perfil de los viajeros incluidos por la política de transporte público. Una política de transporte público conducente a incrementos tarifarios generalizados independientes del comportamiento de la demanda es también conducente a la exclusión social del servicio.

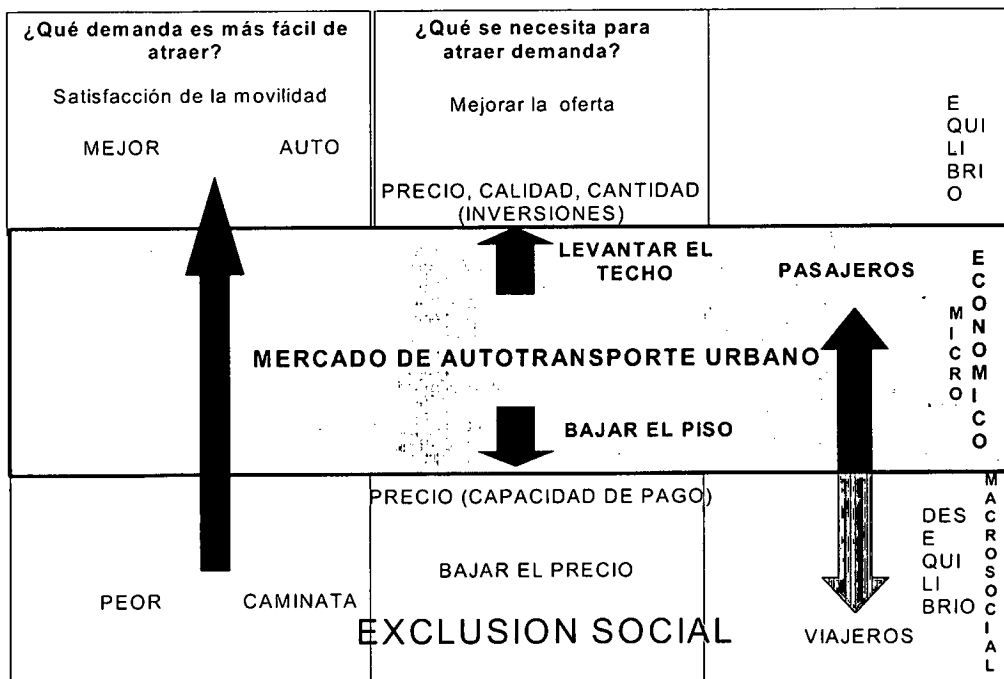


Figura 9.1. Mercado de autotransporte urbano y exclusión social.

La reglamentación es un filtro inadecuado en términos macrosociales, y dicha inadecuación tiene a su vez resultados desiguales en términos macrosociales, conforme a las posibilidades de satisfacción de los requerimientos de movilidad con mejores o con peores opciones.

Las condiciones de movilidad son una función de las necesidades del proceso de acumulación y de su organización espacial, y tienen resultados diferenciales de integración y marginación vía

distribución del excedente involucrado en la provisión y consumo del servicio. **La política de transporte público de los '90 altera las condiciones de movilidad y el proceso de reconversión del autotransporte metropolitano tiene como resultado una acentuación de las condiciones de desigualdad socioterritorial de la metrópolis.**

Si bien los datos sobre movilidad para el caso de Buenos Aires son precarios y a nivel internacional todavía no se reúne evidencia suficiente, los estudios recientes indican que hay una menor movilidad en distintas ciudades del mundo (San Pablo, Montevideo).

Desde un enfoque cuantitativo es posible que haya una menor movilidad o una movilidad estancada. En una sociedad polarizada el crecimiento de la riqueza aparece un crecimiento de la movilidad, pero no es un crecimiento en cantidad de viajeros sino de viajes. Y el crecimiento de la pobreza aparece un decrecimiento de la movilidad. Es un decrecimiento en cantidad de viajeros y de viajes. Ambas tendencias pueden conjugar un decrecimiento o estancamiento global de la movilidad (los ricos son menos pero viajan más y los pobres son más pero viajan menos).

Desde un enfoque social este trabajo sostiene que hay una mayor movilidad en términos de *requerimientos* de movilidad. Los requerimientos de movilidad de la ciudad pos industrial son mayores, entre otras razones, porque los ricos crecen en movilidad y los pobres en cantidad. La movilidad creciente de la riqueza genera viajes sólo parcialmente capturados por el transporte público porque difieren fundamentalmente en cualidad de servicio (tipo). Los requerimientos de movilidad de la pobreza no crecen en cualidad y sí en cantidad, sin embargo tampoco estos viajes son completamente capturados por el transporte público porque difieren en precio. Ambos crecimientos son al margen de la franja de "mercado" del transporte público. Éste se sostiene pero no es un mercado expansivo, y difícilmente lo sea a menos que se consiga comprender cuáles son los cambios que necesita. Estos cambios no sólo tienen relación con los orígenes y destinos de los viajes, sino con diferentes requerimientos de movilidad, fundamentalmente "cualitativos" para unos (ricos) y económicos para otros (pobres).

El trabajo concluye que hay un requerimiento sostenido pero diferente de movilidad. Este requerimiento diferente no pasa tanto por la dirección de los viajes como por su cantidad y cualidad.

El aumento de los requerimientos de movilidad en cantidad de viajeros, es de viajeros pobres. Este aumento conduce a la exclusión, pues la expansión del mercado en cantidad de pasajeros es reemplazada por la expansión en cantidad de recaudación.

La economía global es una economía de servicios. Su consumo crece notablemente y con él los viajes destinados a consumir: compras, esparcimiento, cultura (incluyendo estudio), salud (incluyendo la estética personal). No obstante el principal motivo de viaje sigue siendo el trabajo (el viaje para producir) y su dirección predominante centro - periferia (dirección sostenida incluso por el transporte alternativo), pero los requerimientos en cualidad cambian y también la cantidad de gente que accede a ella. Esto se repite en distintas grandes ciudades del mundo.

El aumento de los requerimiento en cualidad incluye nuevos motivos de viajes y nuevos criterios de selección modal. El cambio de "uso" del suelo va más allá de lo que en

él se localiza. La instalación de un shopping no significa el reemplazo de un uso residencial o industrial en un área que puede implicar o no la desconcentración del espacio central (o de servicios). Implica otros cambios derivados de lo que se compra o consume en ese espacio. Pensar que la gente con menor o insuficiente capacidad adquisitiva (amplia gama de pobreza que incluye sectores medios empobrecidos) no compra en el shopping es un error. **En el shopping consumen todos los estratos sociales: consumen ciudadanía.** Los nuevos pobres, que no están conformes con la calidad de vida que les toca (el lugar donde viven, su entorno social, su trabajo) van al shopping por más, por mejorar su status, por comprar pertenencia. Es una forma de “consumir” esparcimiento (incluso sin consumo efectivo de bienes o servicios), y a través de él, ciudadanía.

El sentido de “pertenencia” también interfiere en la selección modal. Los usuarios de charter de clases medias y medias altas optan por el servicio como reemplazo del auto particular y en distinción con el transporte masivo. Las oficinas comerciales de estos servicios en la periferia se localizan entorno al espacio central (de servicios administrativos y/o comerciales) pero lejos de las estaciones ferroviarias, apuntando a diferenciar su mercado. Asimismo, **la seguridad crece como criterio de selección modal siendo éste insignificante hasta los años '80.** La inseguridad de viajar en transporte público (abordo y/o durante el acceso al mismo) es uno de los motivos de selección del charter en los que se registra mayor unanimidad de opinión (Gutiérrez y Kralich, 2005b). *Estos nuevos motivos y criterios no alcanzan a ser captados en su verdadera dimensión y significado por matrices de orígenes y destinos de viajes, pues modifican pero no alteran el patrón básico centro periferia por corredores con motivo trabajo. Las encuestas recientes de distintas ciudades no muestran alteraciones al respecto, pareciendo que nada cambio demasiado en el transporte urbano desde los '70* (Strambi y Van de Bilt, 2001; SECTRA, 2001).

La ampliación de la brecha entre sectores sociales se asocia con una movilidad que se fragmenta, se hace más compleja, menos homogénea. Los viajeros están claramente divididos, fundamentalmente por tarifa (piso) y calidad (techo). En una sociedad donde prevalece una visión ampliada de las diferencias, de los extremos, decrece la capacidad de captura de mercado por parte del transporte público, por definición “igualador” (masivo y estándar).

La política de transporte de la ciudad pos industrial apunta a satisfacer la movilidad de la riqueza aumentando las opciones de quienes tienen mejor satisfechas sus necesidades de movilidad. En Buenos Aires hay un gradiente en las condiciones de accesibilidad (precio, calidad y cantidad de servicio) que disminuye conforme aumenta la distancia al área central y a los ejes ferroviarios, estructurantes de la matriz troncal de viajes de la región. Durante los '90 las opciones de movilidad a mayor distancia del centro y del ferrocarril crecen para los que tienen mayor capacidad de pago (autopistas para autos particulares y transporte alternativo de alto estándar).

Esto es coherente con la observación precedente acerca de la recomposición de la masa de ganancia, donde el **tamaño del “mercado” para empresas mercantiles de autotransporte urbano se define en términos de recaudación y no de personas transportadas.** El mercado de viajes metropolitano de los '90 funciona sin necesitar que las empresas tengan una cantidad expansiva de pasajeros.

La política de transporte de la ciudad pos industrial no apunta a satisfacer la movilidad de la pobreza y disminuye las opciones para quienes tienen sus necesidades de movilidad peor satisfechas. **Se requiere una movilidad masiva pero no generalizada. A nivel macro, esto expresa un cambio en el requerimiento de movilidad del actual ciclo del capitalismo.** Por definición, un transporte masivo atiende rutas troncales y éstas no son modificadas por los cambios en la estructura interna de la ciudad. Por lo tanto, alterar la estructura de la red puede significar mejoras pero no van a revertir los aspectos mencionados.

Tampoco se requiere una movilidad estandarizada. A menor precio ésta tiene menor calidad y opciones de viaje crecientemente por fuera del transporte público (caminata, bicicleta, charter o remis ilegal o de mala calidad). **La movilidad de la ciudad pos industrial profundiza la desigualdad socioespacial. La oferta se amplía mediante una gama más diversa de opciones, al mismo tiempo que se acentúan sus desigualdades en precio y calidad. Es una maduración y una modernización excluyente.**

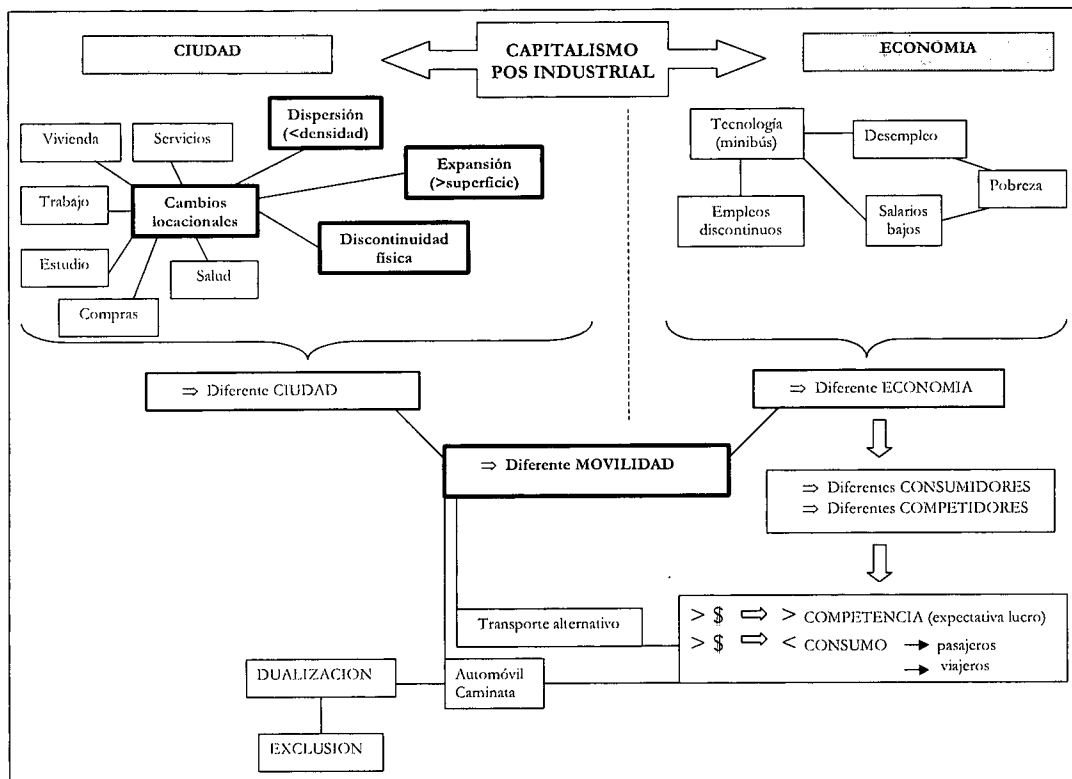


Figura 9.2. La movilidad en los '90.

Es posible visualizar una imagen del transporte metropolitano de pasajeros anterior a la reforma, y otra posterior a la misma. Hasta los '90 los servicios ferroviarios (de superficie y subterráneos) eran prestados por una misma gran empresa pública nacional, y los colectivos por una multiplicidad de pequeñas y medianas empresas privadas. Las empresas de colectivo compartían un tamaño patrón (alrededor de 50 vehículos), una tecnología patrón (tipo de vehículo, modelo, cantidad de asientos), un modelo organizacional patrón (sociedad de componentes, ejemplo en la especialidad a nivel internacional), y un modelo operacional patrón (operación de permisos y líneas individuales).

El servicio presentaba deficiencias y también diferenciales de calidad y de oferta hacia la periferia, pero en términos generales el transporte de pasajeros era un servicio "estándar", y los servicios públicos mantenían un nivel de universalidad alto y un acceso generalizado (el crecimiento de la tarifa es inferior al de los precios de la economía en general).

Hacia fines de los '90 el transporte metropolitano este modelo ya no es el dominante. No hay prestación de servicios por empresas públicas y coexiste un abanico diverso de formas organizacionales. Los ferrocarriles de superficie y suburbanos son operados por más de una empresa y de carácter "local", y el autotransporte muestra un panorama heterogéneo: en los servicios públicos subsisten pequeñas y medianas empresas y sociedades de componentes, pero dominan empresas grandes, sociedades anónimas y grupos empresarios con un tamaño superior a los 500 vehículos, y la prestación se completa con una gama de servicios alternativos (remises, charters, etc.).

Se diversifican los servicios (comunes, diferenciales, directos, charters, contratados, remises, etc.) y las opciones tecnológicas (vehículos con diferentes capacidades, modelos y niveles de confort) pero la asignación socio espacial de las mejoras es menos uniforme.

En Buenos Aires los trenes de superficie ofrecen servicios con mejor calidad y confort en ramales con población de estratos medios o altos (mejor regularidad y frecuencia, formaciones mejor mantenidas o nuevas, vagones climatizados y de doble piso en la línea Mitre) que en otros con población de estratos bajos (peor regularidad y frecuencia, vagones viejos y peor mantenidos en la línea Belgrano Sur). Los colectivos de las líneas nacionales (ciudad central y corredores troncales) concentran los servicios más frecuentes y regulares, los vehículos más nuevos y los servicios más diversos (diferenciales, diferenciales de capacidad limitada, semirrápidos), en tanto las líneas provinciales y comunales conservan un gradiente de deterioro ahora más marcado (tanto en las condiciones del vehículo, como en la regularidad, la frecuencia, etc.). El subte, cuya red se circunscribe al ámbito de la ciudad central, sostiene una calidad uniforme.

Los que no acceden al servicio público o acceden a un servicio de calidad desigual son más que antes de los '90. El acceso al servicio público es menos generalizado y su oferta menos uniforme. **El caso registra una tendencia a perfilar un transporte de pasajeros ricos y otro de pobres.** También hay remises para ricos y para pobres (éstos últimos como servicios directos y compartidos para viajes largos), y charter para ricos (más tarifa por servicio) y para pobres (más servicio por tarifa).

Investigaciones recientes sobre el transporte alternativo realizadas como continuación de este trabajo, observan un proceso de maduración incipiente en esta actividad y un cambio en el perfil de la prestación que acentúa las condiciones de dualización del transporte urbano. **El perfil de los usuarios y la calidad del servicio muestran un ascenso respecto a los orígenes de la actividad.** A comienzos de los '90 se utilizan vehículos grandes, generalmente antiguos y en mal estado, y se transportan pasajeros de ingresos medio y bajos en reemplazo del transporte público. Actualmente se utilizan vehículos más nuevos y pequeños y se transportan pasajeros de un mayor nivel de ingresos en reemplazo del auto particular. No obstante, ambos tipos de prestación coexisten. Los alternativos "de pobres" adoptaron

tecnologías de menor capacidad, pero continúan operando en el mismo rango tarifario y sobre la misma ruta del autotransporte convencional, ofreciendo viajes directos que implican menor tiempo y precio final del viaje, lo cual indica el peso que en la selección modal tienen el precio y el tipo de servicio ofrecido (Gutiérrez y Kralich, 2005b).

Los resultados generales de la investigación indican, pues, que reglamentación y reconversión empresaria son procesos relacionados en el autotransporte de Buenos Aires y muestran que la producción de la política de transporte público de los años '90 sostiene las tendencias a la acentuación de la concentración económica y de las condiciones de desigualdad socioterritorial de la metrópolis que caracterizan la fase actual del capitalismo.

De este modo se completa la corroboración de primera y principal hipótesis del trabajo. La poca efectividad de la reglamentación y el control pos reforma debilita el carácter de servicio público del transporte urbano y refuerza su carácter de actividad lucrativa. El comando de la producción de la política de transporte urbano de pasajeros por estrategias empresariales habilita la reproducción en su lógica interna de los rasgos principales de la dinámica de acumulación del capitalismo avanzado: concentración y expansión del capital, marginación y exclusión social.

La política de transporte público de la región metropolitana de Buenos Aires desarrolla durante los años '90 una transición hacia un nuevo ciclo, de características coherentes con las de la fase actual del ciclo económico y urbano del capitalismo, esto es, del capitalismo global o pos industrial. Conjuga una reconversión empresaria caracterizada por la concentración económica y la expansión territorial del capital, y una reforma reglamentaria que habilita el crecimiento diferencial de las empresas únicamente como mecanismo de recomposición de la ganancia, subordinando la política pública a intereses económicos y privados con pérdida de eficiencia y de eficacia.

La dualidad de la política de transporte actual no se manifiesta sólo en términos de la oposición transporte público - transporte privado, sino también al interior de la propia lógica de producción de la política de transporte público. Su definición coadyuva a profundizar la marginalidad y la desigualdad socio espacial por diferencias de oferta, calidad y precio. La **concepción del transporte de personas como servicio público** nacida con el estado interventor, esto es, **como igualador de diferencias** en términos de la equidad, y como "homogeneizador" de preferencias en términos de modelos de ciudadanía, **para ser reproductor de diferencias**.

La mercantilización de la política de transporte público tiene resultados visibles y resultados "no visibles". El estado neoliberal redefine la institución del servicio público como atributo de ciudadanía e igualador de ricos y pobres, y se produce un desfase entre lo jurídico y lo político institucional. También el mercado y el cliente del transporte público se redefinen prevaleciendo criterios económicos por sobre criterios físicos (el mercado es la recaudación y el cliente la capacidad de pago, más que la cantidad de personas).

Un séptimo resultado de la investigación es que el marco de interpretación construido permite comprender no sólo la asociación entre concentración empresaria y alza de

tarifas, sino también la asociación entre ésta y la consolidación del transporte alternativo a escala macro y en el plano de la movilidad, pues en conjunto expresan la diversificación de los requerimientos de movilidad, y el crecimiento de la movilidad por fuera del “mercado” del autotransporte de gestión convencional (por encima de su techo o por debajo de su piso) (ver Figura 9.1).

Las especificidades económicas y urbanas del ciclo actual del capitalismo generan nuevos requerimientos de movilidad y a su vez nuevas condiciones para su satisfacción. La diversificación tecnológica de los vehículos y de los servicios acaecida durante los '90 tanto en el caso de Buenos Aires como en el otras ciudades de Argentina y del mundo, manifiesta la existencia de diferentes requerimientos de movilidad y la incapacidad de ser atendidos por un único modelo de gestión del transporte urbano, como el de las empresas de servicio público convencionales. Esto desde un punto de vista “sectorial” o “hacia adentro” del mercado. Desde uno “extrasectorial” o “hacia fuera” del mercado manifiestan situaciones macroeconómicas y macrosociales, como el desempleo y el crecimiento del trabajo informal, entre otras (se remite a la Figura 3.4 del capítulo 3 y a la Figura 9.2 de este capítulo).

La movilidad de la ciudad pos industrial no puede ser satisfecha sólo con modelos viejos de gestión y reglamentación del autotransporte público, ni con modelos “monopólicos”. Estos presentan una vigencia relativa (a cierto mercado de pasajeros urbanos) y una obsolescencia relativa (a otros mercados de pasajeros, y a un universo de viajeros).

Hay tendencias territoriales de la ciudad global que señalan la obsolescencia del transporte masivo, y otras que sostienen su vigencia. La matriz troncal de viajes centro periferia sigue vigente y junto a la extensión física y demográfica de las ciudades colocan al autotransporte masivo como un componente indispensable de su viabilidad. Pero la desconcentración de la residencia de población de ingresos medios y altos y de la nueva centralidad se materializa mediante infraestructura destinada al automóvil particular generando requerimientos de movilidad más diversificados y no necesariamente masivos.

La nueva modalidad de autotransporte de pasajeros de los '90 o transporte “alternativo” (uso de tecnologías de capacidades intermedias, por prestadores con individuales o empresas mercantiles artesanales sujetas o no a reglamentación), internaliza las mejoras en la vialidad destinadas al auto particular en un contexto de nuevas opciones tecnológicas, de desempleo y deterioro salarial, de diversificación de los requerimientos de movilidad (especialmente cualitativos, y de rigidez reglamentaria del autotransporte público (recomposición de la ganancia mediante aumentos de tarifas sustentados en sobreoferta y en conservación de la red).

Cambian la gestión y se definen como empresas de servicios antes que como empresas de transporte. El trato personalizado al pasajeros es su prioridad principal y *buscan al pasajero* procurando ofrecer *servicio y precio*, aunque ambos parámetros varíen entre la mera existencia del servicio con menor precio, y el traslado confortable con precio mayor, con base en la incorporación de dos tipos de innovaciones: de producto o tecnológicas (por el uso de vehículos de capacidad intermedia) y de proceso o gestión (por la orientación hacia una actividad de servicio personalizado). Dichas características sustentan la existencia del transporte alternativo en torno de un mismo aspecto: *su flexibilidad*. (Gutiérrez, 2001; 2004, 2005; 2005b).

La literatura orienta la caracterización del transporte alternativo "hacia adentro", es decir, en tanto "actividad" de transporte. Las reflexiones desde el punto de vista de la movilidad y de su relación con los cambios en el patrón de la ciudad de la globalización son recientes y en general indirectas o implícitas. Este trabajo interpreta el autotransporte masivo de gestión convencional como la forma de producción del autotransporte urbano de pasajeros del capitalismo monopolista, y el transporte alternativo como la forma de producción del capitalismo global, manifestación del proceso de reestructuración de la movilidad que acompaña la reestructuración de la ciudad y la economía en la fase del capitalismo actual (Gutiérrez, 2001). Conforme a la tabla comparativa de las características de ambas fases del capitalismo presentada en el capítulo 2, seguidamente se presenta una con la interpretación aplicada a ambas formas de producción del autotransporte urbano de pasajeros.

Tabla 9.1. Características básicas del autotransporte de pasajeros convencional y alternativo.

| CARACTERÍSTICAS | AUTOTRANSPORTE DE PASAJEROS CONVENCIONAL (forma de producción fordista) | AUTOTRANSPORTE DE PASAJEROS ALTERNATIVO (forma de producción flexible) |
|-------------------------------------|--|--|
| Insumo clave | petróleo barato | petróleo barato |
| Industria motriz | petroquímica, automotriz, bienes de consumo durables | petroquímica, automotriz, bienes de consumo durables |
| Tecnología de producto y de proceso | universal | flexible |
| Tipo de empresa | grande, integrada vertical y horizontalmente con gestión centralizada | pequeña, organización en redes, cuasi-integración vertical con gestión descentralizada |
| Tipo de producción | grandes lotes estandarizados para mercados masivos | series cortas y medianas de productos diferenciados para mercados segmentados (atención personalizada, empresas de servicio) |
| Relación entre prestadores | competencia | cooperación (suplementan o complementan al transporte masivo, en especial al subte) |
| Tipo de economías | de escala y de aglomeración | de cobertura y de tiempo |
| Pauta territorial | concentración (grandes ciudades industriales, corredores troncales) | Re aglomeración dispersa (regiones urbanas expandidas y discontinuas) |
| Tipo de estado | estado interventor / benefactor | estado neoliberal |
| Organización del trabajo | división de tareas, calificación intensiva (tareas específicas: conducción, administración, mantenimiento, etc.) | multiplicidad de tareas, calificación extensiva (tareas simultáneas: chofer, mantenimiento, atención al cliente) |
| Requerimiento de fuerza de trabajo | importante | Reducido |
| Organización sindical | fuerte | débil |
| Negociación salarial | centralizada | fragmentada (negociación directa con el empleador) |

Fuente: Elaboración propia.

El surgimiento del transporte alternativo es una *negación dialéctica* del transporte de las grandes ciudades, no por la sustitución, sino por la inclusión y la superación. Ningún cambio supone la

destrucción de lo viejo y su sustitución por lo nuevo. **Siempre hay innovaciones y hay renovaciones, persistencias de lo viejo en lo nuevo. El autotransporte masivo de gestión convencional gestado por la ciudad industrial como servicio destinado a la atención de desplazamientos masivos sigue siendo necesario pero insuficiente para satisfacer por sí solo los requerimientos de movilidad de la ciudad pos industrial.**

Se complementa la corroboración de la hipótesis principal del trabajo: el capitalismo global o pos industrial acarrea una redefinición del rol de los modos convencionales de transporte público, una redefinición de los modelos de gestión y reglamentación, y la consolidación de modos no convencionales, en combinaciones diversas y singulares a escala local.

La reforma de los '90 renueva al autotransporte urbano pero parcialmente, y éste presenta en términos generales un retraso relativo respecto a los cambios de la última reestructuración del capitalismo mundial. Cambia la propiedad (sector privado) pero no la forma organizacional del modelo de gestión convencional, y el sector público cambia sus organismos pero también conserva la estructura y los sistemas tradicionales de funcionamiento (estructura administrativa y procesos internos de control rígidos y formales). *Se puede hablar del inicio de un ciclo a escala macro y en la larga duración pero no de un agotamiento y una renovación generalizada y uniforme del mismo en todas las dimensiones analíticas implicadas por él.*

Los resultados de la política pública en transporte urbano de los '90 recogidos por la investigación empírica también pueden ser interpretados a la luz de otros obtenidos de la investigación teórica. Uno de ellos es el desfase entre las dinámicas temporales de las diferentes dimensiones que componen los ciclos del transporte urbano. Otro es el de los planos en los que se expresan los conflictos de la reconversión.

¿En qué dimensiones se realizan las contradicciones de la política de transporte público diagnosticada, en cuáles se muestra agotada y qué escalas analíticas lo revelan?

Continuando el desarrollo del marco de interpretación adoptado, la investigación teórica lleva a sostener que la reglamentación es dinámica, pero su dinámica temporal no es única. Tiene diferentes ritmos (más rápidos en lo jurídico y económico, más lentos en lo político institucional y cultural) y diferentes duraciones (ciclos de corto, mediano y largo plazo).

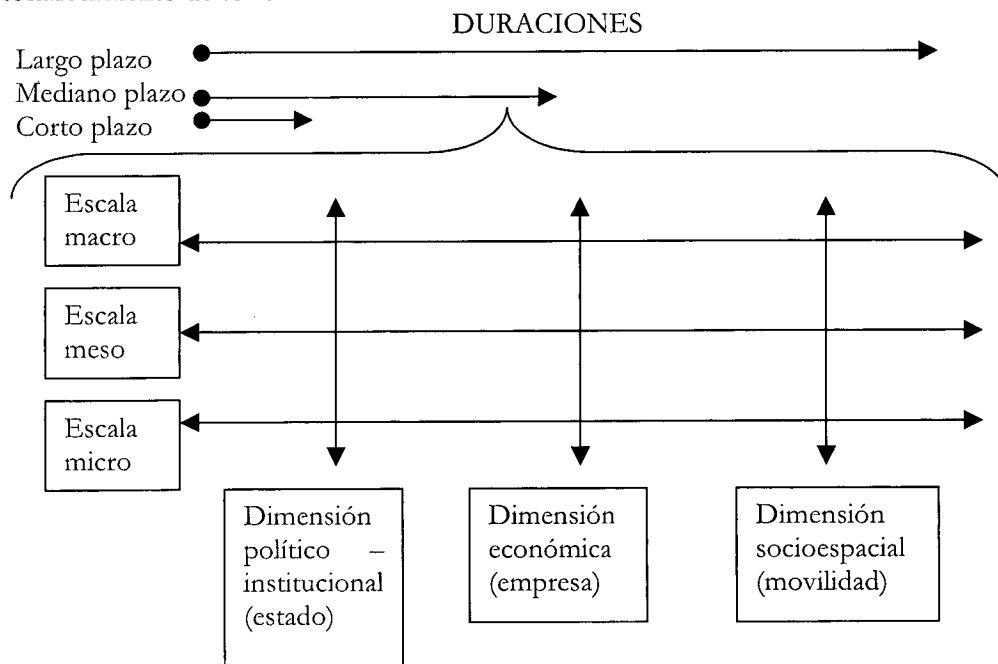
Los ciclos macro reglamentarios se definen por momentos de crisis y cambio, pero la transición de un ciclo a otro se desfasa conforme a los ritmos de las dimensiones involucradas, lo que pauta momentos diacrónicos de crisis y de reestructuración, y por ende, momentos sincrónicos de reconversión con diferentes estadios de maduración. **La dimensión temporal de análisis de la reglamentación ofrece una visión del proceso y de su continuidad mediante la sucesiva generación y superación de restricciones. Comprender el proceso y su continuidad sirve para tener una mirada sobre el pasado y también sobre el futuro, es decir, sirve para comprender y para anticipar.**

La reglamentación tiene asimismo una dinámica escalar, y ésta tampoco es única. La misma muestra que en un mismo momento coexisten dinámicas diferentes a escala macro, meso y micro que muestran un gradiente entre la estabilidad dinámica de los tiempos largos (macro reglamentarios), y la dinámica estable de los tiempos cotidianos (micro reglamentarios). Un

momento de estabilidad macro reglamentaria puede convivir con uno de cambio micro reglamentario, y coincidir con uno de crisis meso reglamentaria. **La dimensión escalar de análisis de la reglamentación ofrece una múltiple contextualización de un proceso, y la micro escalar en particular, ofrece una visión de la ruptura, una foto ampliada de la crisis y de lo nuevo que emerge. A diferencia del análisis temporal, sirve para diagnosticar y comprender el presente pero no el proceso. Sirve igualmente para proyectar, pero a su vez también para construir el futuro.**

Asimismo la capacidad de generar respuestas a las tensiones muestra las continuidades o en su defecto las rupturas. Esto es aplicable a la comprensión del cambio de un ciclo a otro a escala macro y en la larga duración, pero también es aplicable a la comprensión de la dinámica *dentro* de un ciclo.

De este modo se completa la construcción de la grilla de interpretación que el concepto de ciclo resume, ofreciendo la investigación un octavo resultado desde el punto de vista teórico – metodológico (Esquema 9.2). El mismo permite sostener el cruce de relaciones horizontales entre dimensiones analíticas y relaciones verticales (o escalares) al interior de cada dimensión analítica, inscriptas en múltiples contextualizaciones de diferente duración (procesos de largo, mediano y corto plazo). El esquema siguiente intenta aportar al esclarecimiento de estas ideas.



Esquema 9.2. Grilla de interpretación del trabajo.

La ruptura de tendencias identificada en la producción de la política pública del transporte metropolitano marca el *inicio* de un nuevo ciclo, pero la dinámica del proceso muestra desfases entre la reforma económica, la política y la territorial: mientras se altera la estructura empresarial (impulsando la conformación de un mercado oligopólico y su subvención) se conserva la reglamentación y la estructura de la red.

Aplicando los cruces de la grilla de interpretación, la comprensión del proceso y la identificación del estadio de maduración de la reconversión en cada plano o dimensión analítica del ciclo permite vislumbrar nuevos horizontes de reconversión (línea temporal). La aplicación del análisis multiescalar permite diagnosticar y caracterizar los procesos más maduros y a su vez anticipar los más inmaduros o incipientes.

La reglamentación es un filtro inadecuado en términos macrosociales, pero no se traduce en un conflicto micro (escala) económico (dimensión). La reconversión empresaria y la revisión reglamentaria conjugaron las respuestas necesarias para resolver la restricción económica al sostén de la masa de ganancia, por ende, en este plano la reconversión presenta un estadio más avanzado de maduración pues supera una fase inicial.

La generación de rentas reglamentarias permiten sostener la rentabilidad en un marco de retracción de la demanda con base en aumentos de volúmenes (parque, kilómetros) y de tarifa. Pero el contexto actual de movilidad *realiza* esta contradicción generando nuevas tensiones. La fijación de un precio alto alienta las amenazas de sustitución del producto (sea por la caminata, por los servicios alternativos, por el ferrocarril o el auto particular). A su vez, vulnera la protección ofrecida por la reglamentación mediante los privilegios monopólicos habilitados por los derechos de exclusividad, pues hace atractivo el mercado para la entrada de competidores dispuestos a operar con menores márgenes de rentabilidad y a atender diferentes segmentos de viajeros (sea por dentro o por fuera de la reglamentación). Si un precio reglamentado no consigue ser un precio equilibrado puede constituirse en un factor de atracción o de repulsión de competidores.

En el contexto de movilidad actual (nuevos requerimientos y nuevas formas de satisfacerlos) las rentas reglamentarias requeridas para recomponer la masa de ganancia no sólo aparejan ineficiencia e ineficacia sino la sustitución del producto colocando nuevas restricciones. Sin embargo, el estadio de maduración obtenido por el proceso de reconversión empresaria mediante la concentración económica y la expansión intra e intermodal del mercado, habilita nuevos mecanismos de recomposición de la rentabilidad. Uno de ellos es la subvención. La subvención consigue superar la elasticidad de la tarifa disminuyendo al mismo tiempo las amenazas de sustitución.

| |
|--|
| La metodología aplicada (análisis multiescalar y multidimensional) permitió anticipar la subvención con base en resultados preliminares de la investigación cuatro años antes de su puesta en vigor (Gutiérrez, 1997, 1998). |
|--|

La subvención puede comprenderse como un nuevo punto de inflexión en la reconversión económica de la actividad en términos de proceso, pues por un lado es el resultado de la maduración de una primera fase, y por el otro es la expresión de sus nuevos límites.

Las rentas reglamentarias analizadas no requieren alteraciones en la estructura de la red para su funcionamiento, pero aquel de las RR II, IIIb y IV sugiere rendimientos decrecientes en mercados oligopólicos, y a su vez la posibilidad de potenciar las rentas obtenidas por aumentos en el volumen de producción mediante reducciones de costos no trasladables a la tarifa. Esto

coloca a la simplificación o troncalización de la red como un segundo mecanismo de recomposición de la rentabilidad.

Concretada una primer etapa de redistribución “cerrada” del mercado en términos económicos, se habilita una segunda de redistribución “cerrada” del mercado en términos territoriales. La maduración de la fase inicial de reconversión económica hace posible anticipar una próxima que tendrá al territorio como su eje principal, dado que la simplificación de la red puede ser una alternativa para reducir costos sosteniendo los beneficios improductivos obtenidos mediante incrementos en el volumen de operación, una vez alcanzada una estructura oligopólica del mercado. La discusión actual en la especialidad sobre políticas de troncalización de recorridos del autotransporte urbano apunta en este sentido.

La investigación entiende al territorio como una “rugosidad” o permanencia, y por ende, una restricción a los cambios de la dinámica capitalista, restricción a superar mediante cambios también en la configuración territorial. Sin embargo el proceso de producción y apropiación del excedente, y el de producción y apropiación del espacio no se asocian de manera mecánica ni espontánea. *Se produce un desfase en la reconversión que la investigación interpreta como etapas de un proceso en desarrollo. Siendo el mismo sincrónico a su realización, la investigación empírica captura sólo los aspectos más maduros pero no aquellos incipientes o aún pendientes. Sin embargo, estos alcanzan a ser evidenciados y/o anticipados mediante el análisis multiescalar.*

Por esto la investigación empírica sobre las estrategias territoriales de la reconversión empresaria ofrece resultados poco significativos. No obstante, permite identificar tendencias de reorganización de la red a nivel de las empresas (microeconómico) a pesar de que la configuración de la red a nivel del sistema se conserve sin mayores alternaciones.

Lo mismo es aplicable al plano político. La reglamentación se conserva mostrando un desfase frente a la reconversión de la estructura empresaria. El mismo permite resolver las restricciones económicas acentuando desequilibrios de la relación reglamentaria que se revelan desde una escala micro. El análisis microescalar evidencia la “competencia insuficiente” de la reglamentación en el plano político.

Sin embargo producir un transporte público de ricos y otro de pobres puede no traducirse en una contradicción o conflicto en el plano político de la reglamentación, puesto que ambos pueden satisfacer los niveles de calidad requeridos por los viajeros de una sociedad con calidades de vida muy diferentes, donde las calidades “aceptables” del transporte público también lo son.

En el plano económico y en el político se generan respuestas que transmiten la noción de continuidad en la resolución de problemas y se considera que aquellos del plano social van a resultar por derivaciones de éstos.

El análisis micro escalar permite identificar la gestación de las nuevas rupturas en lo territorial y en lo político, pero las tensiones generadas por la política de transporte público se realizan como contradicciones o conflictos en el plano de la movilidad o socioespacial.

El conflicto aparece en los diferentes requerimientos de movilidad, pues hoy las principales amenazas de sustitución están fuera del “mercado” del autotransporte público y no pueden ser

controladas por la reglamentación (caminata, bicicleta, auto, cambios en el uso del suelo). Los requerimientos de movilidad (plano socioespacial) son innovadores pero la política de transporte público (plano económico y político institucional) asimila las innovaciones mediante una actitud activa y conservadora dando como resultado una *maduración conservadora y modernización excluyente*.

El proceso de reconversión empresaria y reglamentaria analizado es una reconversión conservadora porque viene de “adentro” del mercado. Lo “nuevo” viene de lo “periférico”, de lo que está por fuera del “mercado”. Lo que está fuera son los viajeros “no pasajeros” del mercado del autotransporte público metropolitano, excluidos hacia otras formas de satisfacción de la movilidad, que pueden ser peores (caminata, bicicleta), distintas (alternativos en sus diferentes versiones, incluyendo el remis) o mejores (auto particular, taxi, remises, alternativos). Lo “conservador” de lo “viejo” viene dado por las relaciones construidas entre los actores de la relación reglamentaria mediante una historia de larga duración.

Este trabajo interpreta los resultados del proceso de reestructuración sosteniendo que en la actualidad la crisis prevaleciente es más de índole política que económica. Sus restricciones se evidencian a nivel micro (dimensión política) y sus contradicciones se concretan a nivel macro en el plano socioespacial (movilidad).

Las relaciones sociales se realizan en tanto relaciones espaciales, y la movilidad muestra como se concretan las contradicciones del nuevo ciclo, y en este aspecto la investigación teórica no avanza lo suficiente, precisamente porque su incorporación como dimensión analítica es marginal o indirecta y desde escalas inadecuadas para observar la naturaleza de los cambios acaecidos (micro y macro en articulación).

Partir del concepto de movilidad (y del marco interpretativo que lo define) y del análisis de la política de transporte en términos de su binomio central (estado y empresa, lo político y lo económico), permite visualizar alcances y limitaciones de los análisis dominantes en la especialidad, y éstos convergen reiteradamente en señalar su complementación o superación mediante interpretaciones que integran la movilidad y vinculan la política de transporte con procesos macro en los que se inscribe el presente.

La dinámica de las empresas resulta de las condiciones macroeconómicas de valorización del capital (en una economía global, esto incorpora la escala global al análisis). También de las condiciones microeconómicas derivadas de las historias de vida de las empresas y de su comportamiento, y de las condiciones meso económicas derivadas de su relación con las instituciones y agentes que intervienen el proceso de producción de movilidad (otras empresas, autoridades de planificación, regulación y control, viajeros y pasajeros, trabajadores). Estas dos últimas incorporan la escala micro y meso al análisis.

La dinámica de las instituciones incorpora la dimensión política y la dinámica meso adquiere mayor relevancia. Pero el desplazamiento de los objetivos organizaciones no puede ser capturado mediante estos análisis, salvo con un nivel de generalidad y/o abstracción que coloca la definición de herramientas muy distante. La gran corrupción se construye desde la micro corrupción. Intervienen factores culturales y relacionales sólo desentrañables desde lo micro. También intervienen factores macro, comunes a la evolución de las instituciones a nivel

global y de sus desafíos. Cómo regular el poder económico mundial (de escala trasnacional) desde estados nacionales es uno de ellos.

La dinámica de la movilidad incorpora la dimensión socioterritorial, y la dinámica meso (o local) es la convencional. Desde el análisis meso escalar, involucra el análisis de los orígenes y destinos de viaje de una ciudad. Desde lo macro escalar, involucra el análisis de pautas comunes a las diferentes ciudades en un momento histórico. La movilidad desde lo microescalar, involucra el análisis de las historias de viaje, esto es, implica su construcción desde el viajero. Conocer el “uso” cotidiano del espacio es fundamental, pues ahí se revela cómo se relacionan las personas con él y entre sí.

Conocer la cantidad y dirección de los viajes es necesario pero insuficiente para ver el cambio de la nueva movilidad. Para ello se requiere su complementación con análisis micro y macro escalares apuntando a reconstruir una visión de la movilidad que trascienda lo económico hacia lo cultural. Como se dijo antes, los nuevos motivos y criterios de selección de viajes tienen una estrecha relación con aspectos sociológicos del mundo actual que no pueden ser comprendidos adecuadamente desde una escala meso.

En resumen, la evolución del debate en la especialidad proyecta luces y sombras sobre diferentes aspectos alternativamente. En los '80 y '90 se hecha luz sobre la reglamentación económica del autotransporte con eje en la eficiencia, y la eficacia y la ciudad quedan a la sombra. Los marcos interpretativos aplicados y construidos por este trabajo permiten evaluar los alcances y las limitaciones actuales de este debate, y finalizar la investigación identificando aspectos a incorporar con vistas al futuro.

Conforme a la dinámica temporal de las dimensiones de la reglamentación, la primer fase del proceso de reconversión empresarial y reglamentaria, tiene como dimensiones dominantes la económica y la jurídica, y los resultados susceptibles de ser diagnosticados y caracterizados son de esta misma índole (accesibilidad económica al servicio). Este trabajo acompaña su desarrollo y muestra esa ruptura. Pero conforme también a dicha dinámica esta investigación sostiene que la dimensión socioterritorial y la política institucional prevalecerán en una segunda fase del proceso de reconversión.

Esta será la nueva ruptura y en términos prospectivos el análisis de la reconversión del ciclo actual del transporte público en términos de la integración o exclusión social de la ciudad del capitalismo pos industrial debe observar ahora a la accesibilidad física y social al servicio. La concentración empresarial sin traslado social de beneficios contribuye a alimentar un círculo de degradación del transporte público que a su vez alimenta la marginalidad de la ciudad pos industrial por inaccesibilidad económica al servicio, primero, y por inaccesibilidad socioterritorial, después.

3. Líneas de investigación actuales.

Si no hay conflicto económico ni político, entonces ¿hay un problema?. Este trabajo entiende que sí, y que el problema es la democracia. La democracia es uno de los pilares que

sostienen el frágil equilibrio de la sociedad hipermoderna (Lipovetsky, 2004). Preservarla hace a su sostenibilidad, y para ello el papel del estado es fundamental. **La ciudad es reunión y es encuentro, por lo tanto, buscar la inclusión ciudadana es ante todo permitirlo, y en esto el papel de la política de transporte de pasajeros como servicio público sigue tanto o más vigente e importante que en los años '80.**

Reflexionar acerca del transporte público metropolitano en la actualidad implica reflexionar sobre los desafíos que aparece la maduración de una actividad industrial para una sociedad postindustrial. El desafío es, pues, discernir un nuevo transporte para una nueva ciudad y una nueva sociedad. El principal dilema que esto plantea es cómo producir un transporte público económicamente viable y socio espacialmente integrador, bajo un estado con una capacidad reglamentaria débil y un empresariado fortalecido por una concentración económica creciente, unidos ambos por una historia de intereses en común. ¿Cómo apuntar a su resolución?

Como se menciona antes, la grilla de interpretación construida puede aplicarse a la comprensión del proceso de producción de la política de transporte público y también a la construcción del proceso.

Los desfases en la dinámica temporal de las diferentes dimensiones del ciclo reglamentario y sus variaciones en la dinámica escalar son ideas que convergen en recoger cómo es el desarrollo de un ciclo. Intentar comprender cómo es el *durante* de un ciclo es particularmente importante cuando se trata de aplicar conceptos a interpretar procesos contemporáneos, es decir, para los análisis en la **corta duración**, pues permite organizar y esclarecer su comprensión y también discernir cómo **actuar**, en qué **dimensión y en qué escala**.

La identificación de las dimensiones en las que el ciclo reglamentario genera respuestas capaces de superar las restricciones y en cuales no, permite diagnosticar la índole de la crisis *durante* un ciclo macro reglamentario y elaborar políticas capaces de evitar el desplazamiento de objetivos y resultados. El análisis multidimensional permiten ver dónde se concreta o realiza la contradicción de un ciclo. La dinámica temporal permite comprender el proceso y la continuidad o ruptura. Las escalas permiten evidenciarlo, y por lo tanto, esclarecer la acción.

Lo social revela la contradicción de intereses de la política de transporte público del nuevo ciclo, y esos intereses encontrados se resuelven en el plano político. **En términos de planos o dimensiones analíticas el conflicto se revela en lo socioespacial (movilidad), y en términos de escalas analíticas en lo micro escalar. Siendo la dimensión política donde se resuelven los intereses encontrados que expresa lo socioespacial, es en ese plano dónde se debe actuar.**

Lo macro sirve para la definición de los objetivos de la política, detectar las regularidades que orientan un ciclo más allá de las particularidades locales. En estos términos, la política de transporte público representa el plano meso escalar o local, que añade las especificidades que "filtran" o adaptan las regularidades del plano macro. Para saber cómo actuar evitando desplazamiento de objetivos y resultados es necesario trabajar en lo micro escalar. La dinámica escalar es particularmente importante en la corta duración.

La política de transporte público de los '90 muestra un desplazamiento entre los objetivos perseguidos y los resultados alcanzados. La pregunta en términos prospectivos y de la acción es

cómo condicionar estos desplazamientos, o mejor dicho, cómo introducir cambios en las relaciones reglamentarias que los alimentan.

El primer paso para responder esta pregunta es definir el contenido de la crisis actual del autotransporte público. Un diagnóstico correcto de la situación de partida (o a reglamentar) y un esclarecimiento de los intereses resueltos o satisfechos por la reglamentación, son condiciones indispensables para la elaboración de políticas públicas cuyos resultados contengan posibilidades reales de cambio coincidentes con los objetivos declarados. Este es el principal aporte perseguido por la investigación.

En términos prospectivos sus resultados permiten sostener que la acción debe orientarse desde lo micro reglamentario y con énfasis en la reglamentación política del servicio más que en la económica. Asimismo, la aplicación de la grilla de interpretación permite organizar el avance en el desarrollo de dichos lineamientos.

Para avanzar en la reglamentación política un paso es organizar la producción de la política de transporte público, organizando el proceso de toma de decisiones. El mismo requiere identificar:

- Objetivos: ¿a dónde ir? ¿qué contradicción superar?.
- Políticas: ¿en que plano actuar?
- Herramientas: ¿cómo actuar en cada plano?

El diseño de la política empieza por los objetivos y va de arriba hacia abajo. Pero su implementación empieza por las herramientas y va de abajo hacia arriba. El monitoreo de la herramientas aplicadas a la prosecución de objetivos no puede realizarse desde lo macro, y esto es aplicable a las diferentes dimensiones analíticas. La micro corrupción implica micro control, por ejemplo.

Entonces, el primer cambio de la reglamentación debe ser de rumbo, tiene que marcar una tendencia a la compensación de poderes, apuntando a equilibrar la relación reglamentaria. Es preciso considerar que el proceso de reestructuración mencionado alteró la estructura del mercado y también la del estado. *Se necesita una reglamentación que considere una situación de competencia insuficiente en el mercado y en el estado, ésta última fundamentalmente en términos de poder y de capacidad.*

En términos del proceso de maduración de las empresas (dimensión económica de la reconversión) la situación actual es difícil revertir, pero sí es posible orientar y controlar su crecimiento si es preciso. *La orientación del proceso de maduración empresarial tiene como punto de partida la elaboración de políticas reglamentarias capaces de aprehender la actual diversidad de perfiles de los operadores.*

Sirve como ejemplo la discusión actual entorno al tipo de correcciones a introducir al *competitive tendering* (para evitar “desperfectos” como la existencia de pocos oferentes, la pérdida de productividad, el control basado en instrumentos incorrectos de medición, etc.), modelo que reúne el consenso más amplio como fórmula de reglamentación del autotransporte urbano en confrontación con el contrato negociado. Las consideraciones hechas precedentemente colocan al contrato negociado como una vía a ser analizada para el caso de Buenos Aires, pues es lo que efectivamente ocurre. Transparentar su funcionamiento puede ser un primer paso en

pos de introducir cambios de rumbos sin entrar en abierta confrontación con los intereses de la matriz de poder del transporte público metropolitano.

También es posible reducir los efectos negativos del proceso de maduración, y potenciar la capitalización de aspectos potencialmente positivos (como la reducción de costos, por ejemplo). Un traslado social de beneficios como objetivo lleva a priorizar otras herramientas reglamentarias, por ejemplo aquellas orientadas al control de beneficios, y no sólo al de costos. Monitorear (y determinar) las ganancias coloca como indicador a los ingresos por kilómetro o por vehículo, en vez del costo por kilómetro o por pasajero. Asimismo, una traslación de beneficios puede significar una baja uniforme de tarifas con grados diferenciales de calidad, lo cual difiere de una traslación progresiva destinada a igualar diferencias. La calidad puede ser un objetivo segregador o integrador, depende de las herramientas, por ende, hay que trabajar en escalas micro articuladas con lo macro.

Lo mismo puede decirse a nivel político institucional. Avanzar en superar la descoordinación jurisdiccional y funcional del poder público en materia de transporte es poco viable desde una autoridad metropolitana. Romper la matriz de poderes que lo impide requiere nuevamente introducir fisuras que permitan construir con una dirección diferente: políticas metropolitanas. Del mismo modo, la integración tarifaria es una herramienta que puede satisfacer el objetivo de la coordinación jurisdiccional y/o funcional del transporte metropolitano promoviendo un transporte público integrado pero no uno integrador.

Como continuación de los resultados de esta investigación, con posterioridad a su finalización se produjeron avances orientados a desarrollar lineamientos vislumbrados para la acción. Los mismos se organizan entorno a los siguientes ejes temáticos:

- Modelos de reorganización estatal (con sustento en aportes de la teoría económica de la información asimétrica).

Para ir hacia un nuevo ciclo reglamentario a nivel macrosocial es necesario renovar las relaciones reglamentarias, y para ello el rol del estado es fundamental. Para renovar el estado también es posible actuar desde lo micro. La competencia insuficiente del estado es una restricción fundamental, no sólo para el diseño de políticas sino fundamentalmente para su operatividad. El micro análisis sirve para identificar y seleccionar los cambios, y para articular y organizar un esquema institucional y de asignación de funciones que mejore su aptitud para lograr objetivos. La división y asignación de tareas (no de funciones) mediante la aplicación de pensamiento estratégico puede aportar a tres vértices claves en la definición de la "competencia insuficiente" del estado por reforma, esto es: a construir capacidades dotándolas de contenido pragmático, a ordenar los roles en la relación entre lo público y lo privado y corregir asimetrías de información. El tratamiento y comunicación de la información es una tarea que ofrece posibilidades de avanzar hacia la construcción de un nuevo estado desde lo micro.

- Modelos de desarrollo (con sustento en aportes de la teoría económica regulacionista).

Esta tesis avanza en la elaboración de conceptos que intentan organizar un análisis del transporte basado en la integración y articulación de diferentes duraciones, dimensiones y escala analíticas. Actualmente este trabajo continúa desarrollando el concepto de ciclos de transporte entorno a la definición de modelos de desarrollo para el transporte público,

entendido como un concepto operativo, esto es, orientado a organizar la toma de decisiones. La adaptación local de los ciclos puede ser comprendida mediante el concepto de modelo de desarrollo del transporte público, y aplicada a la revelación y comprensión de la movilidad de la riqueza y de la pobreza en el capitalismo post industrial.

- Modelos de empresa (con sustento en aportes de la economía social).

En el capitalismo global la ciudadanía se consume principalmente en espacios centrales, y estos son atendidos por el transporte masivo. Igualar el acceso al transporte masivo sigue siendo igualar ciudadanía. Pero hoy esto no alcanza. En grandes metrópolis con nuevas situaciones de pobreza y exclusión social, hay una tensión entre tarifa, condición socioeconómica de la población y lógica mercantil de producción de servicios de transporte urbano de pasajeros, esto es, entre pobreza, tarifa y rentabilidad. La misma plantea restricciones microeconómicas (hay viajeros pero no pasajeros con capacidad de pago suficiente para una expansión “física” del “mercado”) y macrosociales (hay viajeros pero no empresas en condiciones de atenderlos). En este caso, el principal problema del transporte público metropolitano en la actualidad no es de demanda sino de oferta, por lo que hay que pensar nuevos tipos o modelos de empresa capaces de superar las restricciones de la lógica mercantil de producción del servicio y sostener la inclusión social mediante el consumo del espacio urbano.

- Modelos institucionales (con sustento en aportes de las ciencias políticas)

La problemática de los gobiernos locales en las regiones metropolitanas tiene una larga historia que se redefine con la reforma del estado. El cambio de los actores del transporte metropolitano y de sus roles, junto a la descentralización político administrativa de las instancias de gobierno, hacen trascender la preexistente descoordinación jurisdiccional hacia otra funcional, que es acompañada por una crisis de hegemonía en la jurisdicción nacional.

El régimen político y sus instituciones no pueden soslayarse del análisis jurídico institucional. Se trabaja la idea de un proceso de maduración institucional que involucra las distintas instancias jurisdiccionales de la región, y que incumbe a la coordinación metropolitana como un proceso político e institucional más que jurídico y jurisdiccional. La distinción entre un *gobierno metropolitano* y una *política de coordinación interjurisdiccional* permite incorporar la dimensión política como condición y como condicionante de la institucionalidad del transporte, y abrir una nueva entrada para la discusión de su ordenamiento jurídico incorporando la potestad local y la coordinación metropolitana como términos no necesariamente excluyentes. Hay un amplio abanico de opciones para la gestión metropolitana que requiere ser revisado, y que incluye la construcción de una nueva hegemonía con sustento en lo local y lo territorial como base para una renovada concertación entre actores.

Mayores detalles sobre estos particulares pueden ser consultados en Gutiérrez (2002b, 2005) y en Gutiérrez y Rearte (2003b).

Como una última conclusión general resultado de la investigación teórica de este trabajo, puede decirse que la duración de los ciclos del transporte urbano y su evolución está asociada a los distintos niveles de maduración de las empresas, de las instituciones y del contexto de movilidad, y a las distintas dinámicas de evolución propias de cada una de las dimensiones implicadas. El análisis de los ciclos, de las políticas, de la reglamentación requiere una alternancia en las escalas, en las dimensiones y en las duraciones.

La reglamentación tiene una dinámica cíclica que acompaña los ciclos económicos, tecnológicos, políticos y urbanos del capitalismo, y es susceptible de ser revisada desde todas estas dimensiones de análisis. La reglamentación del autotransporte metropolitano cumple un ciclo en los '80, pero su renovación es parcial. Acompaña la tendencia de evolución del ciclo económico actual, en su transición del capitalismo monopolista al pos industrial, pero otras dimensiones de la reglamentación deben ser revisadas, tendiendo a acompañar esta dinámica. La reglamentación debe ser revisada conforme a las nuevas condiciones de la tecnología, que repercuten en la calidad del servicio, en su cantidad y en su economía. La reglamentación debe ser revisada conforme a las nuevas condiciones políticas pos reforma. Y también debe ser revisada conforme a las nuevas condiciones socioespaciales de la ciudad pos industrial.

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
Dirección de Bibliotecas

Buenos Aires, 14 de Abril del 2005.