

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

Andrea Gutiérrez¹

Resumen: El objetivo del trabajo es mostrar la construcción de una tesis doctoral realizada en la Universidad de Buenos Aires. La organización de la presentación intenta reflejar el desarrollo del proceso de investigación. En función de este hilo conductor, se seleccionan comentarios sobre la estrategia de investigación (tanto teórica como empírica), y sobre algunos de sus resultados, conclusiones y aportes. Se ofrece, pues, una versión resumida y parcial de los contenidos de la tesis. El tema de la investigación examina la política de transporte público urbano de los años '90, enfocándose en la relación entre la reconversión empresaria y la revisión reglamentaria del auto transporte metropolitano de Buenos Aires. Se busca comprender si entre ambos existe una relación y de qué tipo, y asimismo interpretar sus causas y consecuencias.

Abstract: The objective of this paper is to show the construction of a doctoral thesis developed in the University of Buenos Aires. The organization of the document tries to reflect the development of the research process. Following this orientation, a selection of commentaries about the research strategy (theoretical and empirical) is shown, as well as the results, conclusions and contributions achieved in the process. So, the paper presents a summarized and partial version of the thesis's contents. The subject of the research is the urban public transport policy of the 90's, focusing in the relationship between the enterprise reconversion and the regulatory revision of metropolitan bus transport in Buenos Aires. The research work looks for understanding if there is a relationship between reconversion and regulatory revision, and of what type, and also to interpret its causes and consequences.

1. TIPO DE INVESTIGACIÓN

Se trata de un trabajo de *interpretación*, basado en la construcción de un *modelo*. Se entiende por modelo una grilla de referencia en la que se inscriben los acontecimientos a ser conocidos. Esto es, el modelo es un contexto construido para la comprensión (*a posteriori*), y por ende, una elección cognitiva. El mismo es explicativo y generalizable, pero no exhaustivo. Es provisorio, revisable y verificable.

El caso supone y sirve a la construcción del modelo, y lo hace mediante generalizaciones (o inferencias) de dos tipos: del caso al concepto, y del caso a la clase.

2. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN TEÓRICA

El trabajo usa la *asociación* (tanto temática como teórica) como estrategia para la construcción del modelo, con el propósito de contrarrestar una tendencia a la producción fragmentada de conocimiento sobre el campo del transporte. Por eso la investigación recorre distintas miradas sobre el mismo (tanto dimensiones analíticas como escuelas de pensamiento), buscando asociarlas mediante un recorte o enfoque particular.

2.1. Punto de partida: los conceptos

Puesto que el marco interpretativo se construye con

base en asociaciones teóricas y temáticas, su delimitación requiere definir los conceptos asociados.

Respecto al *transporte*, se distinguen dos enfoques básicos: uno social, articulado al concepto de movilidad; y otro físico, articulado al de circulación. El concepto de *movilidad* sintetiza un enfoque social del espacio y del transporte. Es entendida como una *performance* de las personas en el territorio, una práctica social de uso de modos de transporte que conjuga necesidades de desplazamiento y capacidades de satisfacerlas, las cuales son resultado y condición de aspectos territoriales, sociales, económicos, regulatorios, culturales, etc., esto es, de las condiciones de producción y reproducción socioespacial de un momento determinado.

Respecto a la *regulación*, se distinguen también dos enfoques: uno, desde la perspectiva de la *economics*, articulado con la Economía de la Reglamentación; y otro, desde la perspectiva de la economía política, articulado con la Teoría de la Regulación. Adoptando la Teoría de la Regulación, el trabajo distingue el concepto de regulación (mecanismo para superar un conflicto), el de reglamentación (forma política mediante un conjunto de reglas institucionalizadas), y el de micro reglamentación (espacio relacional o red de vínculos entre actores de la relación regulatoria, conforme a recursos y oposiciones, normas formales e informales, actitudes, comportamientos, etc.).

Por *política de transporte público* se entiende un acto de regulación que incumbe la reglamentación, el control, y la planificación del servicio público, como tres momentos de un mismo proceso político de pro-

¹ Andrea Gutiérrez, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Bs. As., Argentina. (e-mail: angut2@fullzero.com.ar).

ducción. Por *concentración* se entiende un crecimiento desigual de las empresas de un mercado, sustentado en un diferencial de acumulación.

2.2. Punto de partida: la temática

Ahora, ¿qué asociaciones definen el tema de la investigación?. Los '90 es una década signada por profundos cambios, que la literatura aborda desde distintas miradas. La investigación hace una revisión desde tres de ellas: la del transporte, la de la ciudad y la de la economía. Entre las mismas surge un tema en común: la crisis del transporte público en las grandes ciudades. ¿Cómo es visto este tema desde dichas miradas? (puede consultarse Gutiérrez, 2003).

La literatura sobre la ciudad recoge la crisis del transporte público en relación con tres aspectos sobresalientes: los cambios en la estructura y dinámica interna de las ciudades, la dispersión territorial y la polarización social. Tanto el primero como el segundo se vinculan a la hipermovilidad, y ésta con la construcción y/o ampliación de autopistas. Vale decir, con la infraestructura de circulación (enfoque físico). Esto sustenta asimismo argumentaciones respecto al tercer aspecto (polarización), planteado en términos de una oposición entre el transporte privado y el público (destacándose el incremento de la motorización y de la congestión). En atención a esta oposición, la política de transporte público es visualizada como internamente homogénea. Tanto las referencias a la infraestructura de circulación como a la polarización, tienen como marco el estudio de la ciudad en su vinculación con la "economía mundo". En la literatura sobre ciu-

dad predomina la interpretación de este concepto conforme a revisiones teóricas de la economía política, en particular a la Teoría de la Regulación.

Esta perspectiva teórica también tiene presencia en la literatura sobre economía, dando marco a interpretaciones sobre la crisis económica de los estados nacionales y la reconversión empresaria (en términos de la organización interna – tecnologías de producto y proceso – y entre firmas). Reforma del estado, reconversión empresaria y polarización (relacionada fuertemente con el desempleo) son tres aspectos sobresalientes de la literatura en economía vinculados a la crisis del estado nacional. Por su intermedio es que se recoge la crisis del transporte público. La redefinición de la intervención del estado en el auto transporte público (ATP), tanto en objetivos (eficiencia) como en lineamientos de políticas (reforma), tiene a la *economics* como marco de interpretación predominante. Hay una producción significativa sobre cómo y por qué reglamentar económicamente mercados de ATP, sobre el tamaño óptimo de las empresas y su modernización, con sustento en estudios de caso. Los mismos recogen evidencias de concentración empresaria, sin acordar una interpretación sobre la relación entre reglamentación y concentración (R-C) en el ATP. Los análisis son generalmente a históricos, o bien interpretan la concentración en términos de una dinámica lineal de desarrollo (como sucesión de fases). Los estudios sobre ciclos del transporte son descriptivos, y no se relacionan con ciclos económicos y urbanos, ni con la dinámica capitalista. Las revisiones de la teoría regulacionista no se incorporan a los análisis.

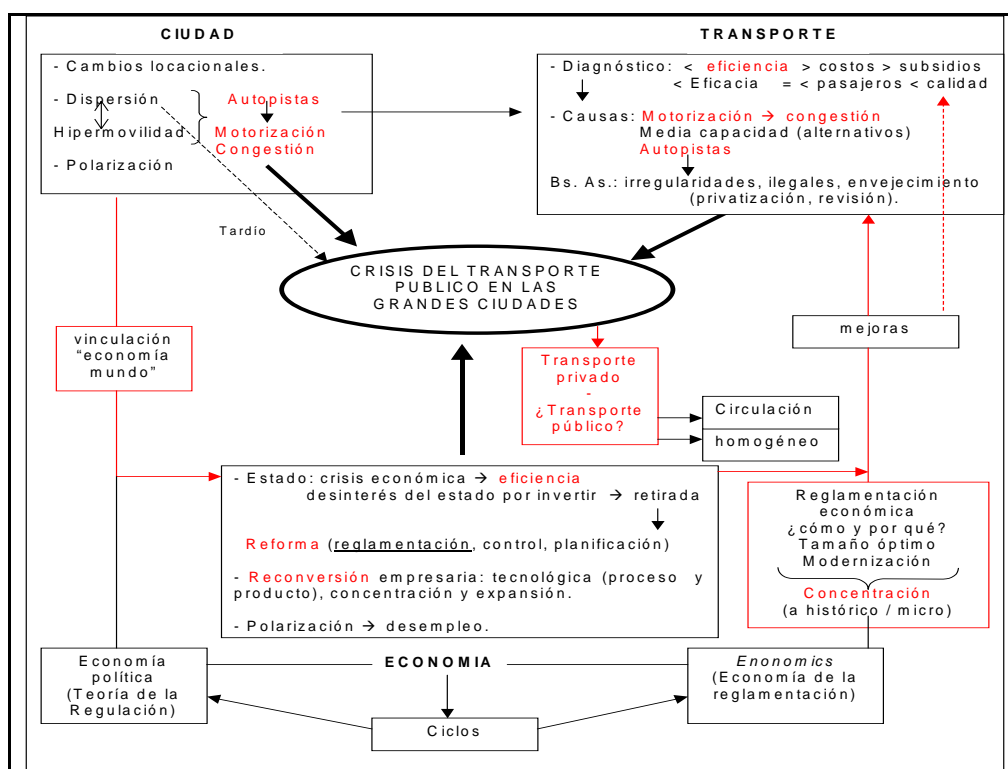


Figura 1: La temática del trabajo en la literatura de los '90

En la literatura sobre transporte, la crisis del transporte público en las grandes ciudades se recoge en relación con su baja eficiencia (aumento de costos operativos y subvenciones) y eficacia (pérdida de pasajeros y calidad). Este diagnóstico se vincula al incremento de la motorización, la congestión y los servicios alternativos, asociados a las inversiones en autopistas. Su conexión con la dispersión territorial de la ciudad es tardía, y enfocada en los orígenes y destinos de viajes. Los objetivos (eficiencia) y lineamientos (privatización y desreglamentación) para redefinir las políticas de transporte público recogen los aportes a la discusión desde la perspectiva de la *economics*. Predomina, pues, un enfoque del transporte público desde la perspectiva de la circulación, y de la polarización en términos de oposición con el transporte privado.

Respecto al caso de la RMBA, la literatura sobre la crisis del transporte público recoge el envejecimiento de la flota, la irregularidad de los permisos y el incremento de servicios ilegales de transporte alternativo, aspectos en los que se fundamentan la revisión reglamentaria del servicio público de ATP y la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos y subterráneos.

En síntesis, la literatura de los '90 entorno al tema de la crisis del transporte público en las grandes ciudades comparte un enfoque sobre el transporte (como circulación), sobre la polarización (entre transporte público y privado), y sobre la relación entre reglamentación y concentración (no interpretada en el contexto de la reestructuración capitalista). Ni desde la perspectiva de la economía política ni desde la *economics* se registra literatura sobre el transporte público desde el enfoque de la movilidad, ni sobre la relación entre R – C en el transporte público (esto es, una mirada “hacia dentro” de la política de transporte público) *en el* contexto del ciclo económico y urbano actual (Figura 1).

2.3. La pregunta central de la investigación

La pregunta central del trabajo es cuál es el papel del transporte público en las grandes ciudades de la globalización. Esta pregunta está ausente en la literatura de los '90, porque hay un recorte ausente sobre el campo de conocimiento.

En los '70, el referencial del transporte se orienta hacia un enfoque social como movilidad y a la eficacia como valor, y se desarrolla un corpus desde la economía política (ilustrado por trabajos como el de Chapoutot (1973) sobre el transporte de la ciudad industrial, y el de Durán (1980) sobre el de la ciudad monopolista). En los '90, el referencial del transporte se orienta hacia un enfoque físico como circulación y a la eficiencia como valor, y se desarrolla un corpus desde la *economics*. Es así que el enfoque social como movilidad desde la perspectiva de la economía política

queda detenido en los '80, sin incorporar las revisiones de la Teoría de la Regulación. Hay, pues, un vacío en la literatura derivado de un enfoque sobre el problema.

La política de transporte público desde la perspectiva de la movilidad y la economía política con aplicación a la reestructuración capitalista no es recogido en la literatura de los '90 ni desde la mirada del transporte, ni desde la economía, ni desde la ciudad.

3. MODELO DE INTERPRETACION TEORICA

El modelo de interpretación construido por el trabajo busca llenar ese vacío. Articula el corpus teórico de la Geografía Crítica (Soja, 1996; entre otros), la Sociología Urbana (Castells, 1974; entre otros), y la Teoría de la Regulación (Boyer y Saillard, 1998; entre otros), y elige abordar el transporte público desde la perspectiva de la movilidad y la economía política, con aplicación a la reestructuración capitalista.

De esta manera, el marco interpretativo utilizado es particular. Distinto al convencional sobre el campo de conocimiento (fragmentado), y al predominante en los '90 sobre la temática (crisis del transporte público).

3.1. Hipótesis que ligan el modelo

La hipótesis principal busca corroborar tendencias macro de la reestructuración capitalista *en el* transporte público de las grandes ciudades. Se plantea que durante los años '90 la política de transporte público de la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA) desarrolla una transición hacia un nuevo ciclo de características coherentes con la fase actual del capitalismo. La retirada del estado de la gestión directa del servicio público habilita la reproducción de tendencias a la concentración y expansión del capital, y a la polarización y marginación social.

El modelo de interpretación está construido por un conjunto de hipótesis que lo ligan. Estas sostienen tres ideas básicas, conectadas entre sí. A saber:

- existe una asociación entre reglamentación y reconversión empresaria en el ATP de la RMBA.
- en mercados de transporte urbano de pasajeros estrictamente reglamentados pueden existir diferenciales de acumulación originados en beneficios directamente improductivos generados por la reglamentación, susceptibles de fijarse como rentas.
- la concentración empresaria puede alimentar un círculo de degradación del transporte público que a su vez alimenta la polarización social de la ciudad pos industrial, haciéndolo incapaz de satisfacer sus necesidades de movilidad.

4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACION

4.1. Resultados: producción de información tipo dato

Definir un marco interpretativo diferente permite captar nueva información. Con el objetivo de captar procesos de concentración y expansión empresarial, se adopta una unidad metodológica de análisis distinta. No es el modo de transporte ni la línea, sino la empresa. Asimismo, siguiendo a Azpiazu y otros (1986), la empresa se define conforme a la propiedad del capital, y no a la razón social.

La metodología de investigación empírica encuentra limitaciones a su aplicación, entre ellas:

- las estadísticas oficiales agrupan la información según criterios físicos (por modo y línea), no económicos. Asimismo, definen la empresa según razón social. Esto implica producir información tipo dato: es preciso desagregar las sociedades anónimas para luego formar las empresas, y reagrupar los datos por línea.
- el acceso a la información es difícil y limitado, tanto por reticencias a su suministro (en especial de aquella relativa a las empresas) como por la disponibilidad de series confiables, uniformes y continuas. Por esta última razón se seleccionan las empresas de la RMBA sujetas a la jurisdicción nacional (no provincial ni comunal). Las mismas movilizan el 70% de los pasajeros del ATP metropolitano, y el 65% de todos sus modos de transporte público.
- la investigación de un acontecimiento sincrónico a la misma requiere una tarea de actualización permanente, tanto de los datos como de los criterios de análisis y clasificación del corpus.

La metodología de investigación empírica da lugar a la construcción de dos bases de datos, que comparten la misma unidad metodológica (la empresa) y el mismo criterio para su definición (propiedad del capital). Una, orientada a observar la concentración de las empresas de autotransporte (de jurisdicción nacional); y otra, a observar su expansión hacia las concesiones ferroviarias (empresas de jurisdicción nacional, provincial y comunal). Se utilizan fuentes oficiales (Inspección General de Justicia, Comisión Nacional de Regulación del Transporte), y se imputan datos para los años 1997, 1998, 1999 y 2000, en los cuales se concentran las caducidades, fusiones, transferencias y concursos de permisos asociados a la regularización dispuesta por el Decreto 656/94.

4.2. Resultados: diagnóstico y caracterización de la reconversión empresarial

La unidad metodológica permite *revelar* fenómenos no detectados hasta entonces. Entre ellos, el diagnós-

tico y caracterización de una reconversión empresarial del auto transporte metropolitano de Buenos Aires, de características coherentes con las tendencias del capitalismo global hacia la concentración y expansión económica.

La metodología propuesta permite constatar que hay concentración en el auto transporte metropolitano, esto es, menos empresas y más grandes. Entre 1990 y 2000 el número de empresas de jurisdicción nacional de la RMBA se reduce a la mitad (123 a 63), y su tamaño medio se duplica, en cantidad de líneas (1,17 a 2,2) y de parque (80 a 160).

También permite constatar que hay expansión. Las empresas de ATP de la RMBA participan como accionistas en los consorcios ferroviarios suburbanos y subterráneos (también en actividades conexas y extra sectoriales). Se conforma un mercado de 2200 millones anuales de viajes por transporte público, gestionado íntegramente por empresas privadas y con participación de un mismo grupo de capitales. Este es un hecho inédito a nivel nacional e internacional, lo cual ilustra la relevancia del caso.

Las estadísticas oficiales no revelan la expansión, ni diagnostican de igual modo la concentración. Para el período 1990–2000 indican una reducción del número de empresas del 15% (de 123 a 105), y un aumento de su tamaño medio del 17% (de 80 a 94 vehículos). Esto es, los datos oficiales muestran que hay concentración en los '90, pero leve y según la tendencia histórica del sistema. Los datos producidos por la investigación, en cambio, muestran un quiebre de tendencias.

La divergencia en el diagnóstico viene dada por la definición de empresa adoptada (según propiedad del capital o razón social), y por el mantenimiento de antiguas razones sociales luego de transacciones comerciales (fusiones y/o absorciones). Esto deja colocado un interrogante para la interpretación: ¿por qué sucede?

4.2.1. La estructura empresarial: método oficial y propuesto

La metodología oficial y la propuesta revelan dos imágenes distintas de la estructura empresarial. La primera indica que se conserva la estructura empresarial tradicional o preexistente, a saber: multipropiedad, con predominio de empresas pequeñas y medianas (aunque su tamaño crece). La segunda indica multipropiedad pero con predominio de empresas medianas y grandes, con un rango de tamaño inédito en el sistema.

La Figura 2 muestra la cantidad de empresas según rango de flota. La mayor cantidad de empresas tiene de 50 a 100 vehículos según la metodología oficial, y de 100 a 200 vehículos según la propuesta. El grueso

de la flota se distribuye entre empresas de 50 a 200 vehículos según la metodología oficial, y de 100 a más de 500 vehículos según la propuesta.

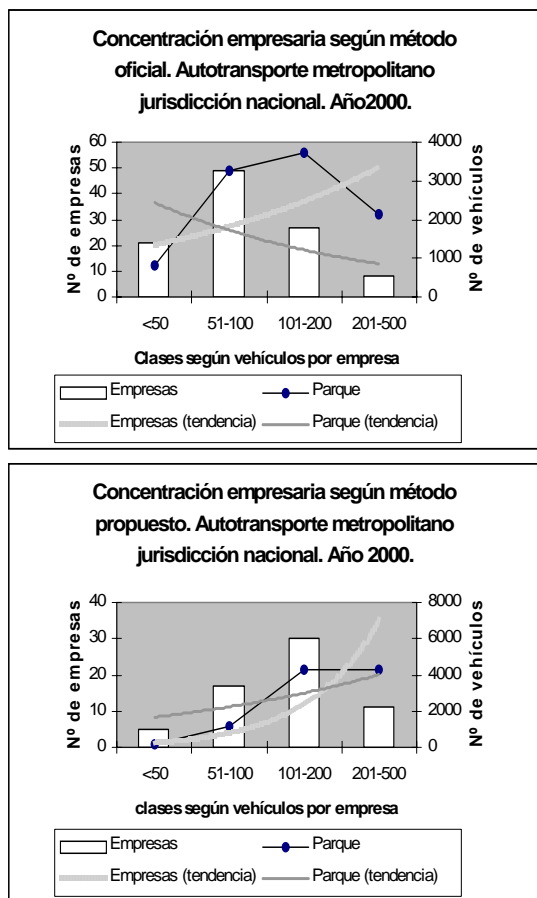


Figura 2: Estructura empresaria del auto transporte metropolitano de Buenos Aires

En los '90 hay un desplazamiento "hacia arriba" del tamaño del sistema. Las empresas chicas desaparecen, y ocupan su lugar las anteriormente medianas (hasta 100 vehículos). Las medianas son reemplazadas por las grandes (entre 100 y 250 vehículos), y surge un nuevo rango de tamaño, notablemente superior al pre-existente (hasta 1300 vehículos).

Este cambio no es captado por la metodología ofi-

cial, aunque es con base en su diagnóstico de la estructura empresaria que se calculan los costos y tarifas del servicio público (conforme al promedio de las empresas existentes). La CNRT incorpora recientemente una aclaración a las estadísticas sobre cantidad de empresas, que consigna "según razón social", posterior a la publicación de resultados parciales de la investigación (Gutiérrez, 2000; entre otros).

4.2.2. La estructura empresaria: empresas modernas y tradicionales

El cuerpo de datos construido por las bases habilita distintos enfoques de análisis. Uno de ellos permite distinguir empresas de estructura tradicional y otra moderna (o nueva). Las primeras comparten el patrón típico de organización: son operadoras de líneas (se las denomina empresas monolínea), a las cuales se vincula una razón social y un capital accionario. Las segundas comparten otro patrón: son operadoras de redes, bajo la misma o bajo diferentes razones sociales. Este nuevo patrón, asimismo, se instala como dominante.

La concentración se relaciona con las empresas modernas u operadoras de redes. Representan el 62% de las empresas de la jurisdicción nacional, y poseen un rango de tamaño mayor al histórico (Tabla 1). En 2000 resultan absorbidas por empresas conglomerales el 50% de las líneas del grupo tarifario Distrito Federal, el 30% del Suburbano Grupo I y el 67% del Suburbano Grupo II, pasando a controlar el 76%, 62% y 100% de la red respectiva (Tabla 2).

Entre las empresas del patrón tradicional predomina la figura de la sociedad de componentes, y entre las de estructura moderna la del grupo empresario. Las empresas operadoras de redes se organizan bajo una misma o bajo diferentes razones sociales (denominadas empresas multilínea o conglomerales, respectivamente). El grupo empresario surge como forma organizacional nueva y diferente a la tradicional sociedad de componentes (Tabla 1 y 2).

Tabla 1: Estructura empresaria del autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional. Año 2000

Empresas	Nº empresas	%	Nº líneas	%	Líneas /empresa	Parque*	%	Parque * medio	Pasajeros (Millones)	%	Recaudación (Millones)	%
Modernas	39	62	115	83	2.99	8303	84	213	1070.2	81	875.4	82
Tradicionales	24	38	24	17	1	1612	16	67	257.7	19	192.9	18
Total	63	100	139	100	2.20	9915	100	157	1327.9	100	1068.3	100

Tabla 2: Líneas de autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional, según grupo tarifario y tipo de empresa. Año 2000

	Líneas por grupo tarifario					
	Distrito Federal		Suburbano Grupo I		Suburbano Grupo II	
Empresas monolíneas	6	14%	18	20%	---	---
Empresas multilíneas	4	10%	17	19%	---	---
Empresas conglomerales	32	76%	56	61%	6	100%
Total	42	100%	91	100%	6	100%

La estructura empresarial presenta multipropiedad, pero surgen posiciones dominantes. Estas son ocupadas por empresas preexistentes, pero no por aquellas en situación preferencial con anterioridad. En 2000 el grupo empresario más grande concentra una flota de 1300 vehículos (13% del total), seguido por otro cuya flota es de 478 vehículos (5% del total), liderando posiciones respecto a los demás que rondan los 300 vehículos. Ambos tienen origen en empresas preexistentes, cuyo tamaño a comienzos de los '90 no supera los 50 vehículos.

4.2.3. La estructura empresarial: empresas mono y multimodales

Otro enfoque de análisis del cuerpo construido por las bases de datos permite clasificar las empresas autotransportistas en mono y multimodales, conforme a su participación en los consorcios ferroviarios suburbanos y subterráneos, cuya concesión se concreta entre 1994 y 1995.

El 62% de las empresas de la jurisdicción nacional son multimodales, y su tamaño medio duplica al de las empresas monomodales (Tabla 3). La expansión también se relaciona con la estructura empresarial moderna: en 2000 el 80% de las empresas multimodales es operadora de redes (Tabla 4). Las estadísticas oficiales tampoco captan la expansión, situación vinculada con costos y tarifa, entre otros aspectos (como el desempeño reglamentario o la gestión empresarial, por ejemplo).

Las empresas mono y multimodales también se analizan según indicadores operativos y económicos.

4.2.4. Límites a la interpretación

Una vez diagnosticada y caracterizada la reconversión empresarial, resta su interpretación. ¿Cómo interpretar la reconversión empresarial?

En primer lugar, se busca interpretación en el mercado, pero no se la encuentra. Se hace un análisis económico y territorial de las líneas de auto transporte

metropolitano en busca de una relación entre la concentración empresarial y la rentabilidad o localización de los recorridos incorporados, pero no se recoge una pauta consistente de selección.

Las empresas absorbidas *no* son las de recorridos más rentables. Aquellas que sobreviven como independientes son monolíneas con recorridos de buena rentabilidad. Tampoco hay selección por localización, esto es, orientada a integrar zonas de operación. Conviven una variedad de situaciones que impide la identificación de una pauta consistente. Las multilíneas incorporan recorridos de su misma zona, mientras las conglomerales lo hacen sólo en algunas ocasiones. Pueden asociarse con capitales de la misma zona o de otra, para comprar empresas en la propia zona o en otras. En el caso de los dos grupos más grandes, uno apunta con algo más de claridad a integrar una zona de viajes (grupo Dota), mientras el otro no (grupo Plaza).

La expansión hacia los consorcios ferroviarios, tampoco encuentra explicación en la rentabilidad de los recorridos. Las empresas multimodales no son las de recorridos más rentables. Sí poseen recorridos de buena *performance* económica las empresas que sobreviven como monomodales. La expansión al ferrocarril tampoco apunta a cerrar o integrar zonas de operación en términos multimodales. Participan en Come-trans (sociedad autotransportista que integra el consorcio operador de Trenes de Buenos Aires, con ramales ferroviarios en zona norte y oeste) empresas de la zona sur; y participan en Trainmet (sociedad autotransportista que integra el consorcio operador de Metropolitano, con ramales ferroviarios en la zona sur) empresas de la zona oeste.

Las Tablas 5 y 6 ilustran algunos de los datos utilizados para interpretar la concentración y expansión de las empresas de ATP de la RMBA.

En segundo lugar, entonces, se busca interpretación en la forma en que la reglamentación interviene en el

Tabla 3: Empresas autotransportistas mono y multimodales (concesionarias ferroviarias) de la jurisdicción nacional. Año 2000.

<i>Empresas</i>	<i>Nº empresas</i>	<i>Nº líneas</i>	<i>Parque</i>	<i>Parque medio</i> *	<i>Pasajeros</i> (millones)	<i>Coefficiente ocupación</i> (pasajeros/kilómetro)
Multimodales	39	62%	106	76%	7365	74%
Monomodales	24	38%	33	24%	2550	26%
Total	63	100%	139	100%	9915	100%
					184	937.8
					92	390.1
					150	1327.9
					71%	1.99
					29%	2.20
					100%	2.04

* Unidades de servicio común, no se incluyen diferenciales. Fuente: (Gutiérrez, 2005)

Tabla 4: Empresas autotransportistas mono y multimodales de la jurisdicción nacional, según tipo. Año 2000

<i>Empresas</i>	<i>Multimodales</i>	<i>%</i>	<i>Monomodales</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>
Monolíneas	8	20	16	67	28
Multilíneas	10	26	1	4	11
Conglomerales	21	54	7	29	24
Total	39	100	24	100	63

Fuente: (Gutiérrez, 2005)

Tabla 5: Indicadores económicos de las empresas de autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional. Año 2000

<i>Empresas</i>	<i>Ingreso/kilometro (\$)</i>	<i>Ingreso/vehículo (\$ en miles)</i>	<i>Pasajeros/kilometro</i>
Monolíneas	1,70	116533	2,31
Multilíneas	1,50	103198	1,89
Conglomerales	1,44	105656	1,77
Total	1,47	104536	1,83

Fuente: (Gutiérrez, 2005)

Tabla 6: Empresas mono y multimodales del auto transporte metropolitano, según indicadores económicos por línea. Año 2000

	<i>Ingreso/Kilómetro (\$)</i>	<i>Ingreso/vehículo (\$ en miles)</i>	<i>pasajeros/kilómetro</i>
Líneas de empresas multimodales	1,53	101953.5	2,01
Líneas de empresas monomodales	1,60	112528.6	2,16
Total	1,54	104318.1	2,04

Fuente: (Gutiérrez, 2005)

ATP metropolitano, en tanto actividad de servicio público. Para ello se pone atención en tres aspectos centrales, a saber: definición de la competencia (exclusividad), del mercado (líneas o redes) y del precio. Su selección resulta del análisis de la literatura sobre la relación entre R-C en mercados de auto transporte urbano, como se dijo, sustentada en la perspectiva de la *economics*. Conforme a estos lineamientos se analiza la reglamentación aplicada al caso a partir de 1961, y su revisión de 1994 (Decreto 656). Este análisis converge, a su vez, con la búsqueda de respuestas al interrogante surgido del diagnóstico de la reconversión empresaria: ¿porqué se mantienen las razones sociales luego de transacciones accionarias?.

Estos contenidos no son desarrollados por la presentación, pero se los menciona por su vinculación con el siguiente resultado del trabajo.

4.3. Resultados: el concepto de renta reglamentaria

Adoptar un marco interpretativo distinto, permite obtener nueva información, identificar y caracterizar fenómenos no revelados, y también elaborar conceptos nuevos para su interpretación.

Conforme al modelo de interpretación construido, se examina la relación entre R-C tomando el concepto de renta de la economía política (Topalov, 1984; entre otros), lo cual habilita la interpretación de diferenciales de acumulación (concentración empresaria) con base en aumentos de ingresos independientes de disminución de costos. Esto marca un punto de partida diferente al asumido desde la perspectiva de la *economics* para definir economías (de escala, entre otras), a su vez, objeto de discusión en la especialidad para interpretar la relación entre concentración y reglamentación. *Esto implica, entonces, un enfoque distinto sobre la discusión central, esto es, sobre la relación entre R-C.*

La aplicación del concepto de renta de la economía política al ATP tiene como antecedente el trabajo de

Escolar (1992), que utiliza las rentas de circulación para observar plusganancias diferenciales relacionadas con las condiciones técnicas (parque móvil) o locacionales (estado físico de la traza, volumen de demanda) de las líneas de ATP urbano, pero el papel de la reglamentación no es considerado en el análisis (esto es, no se examina si basta operar un servicio de ATP para que exista la renta, o si ésta depende de cómo la reglamentación interviene en definición de la competencia, el precio, y el mercado).

El término *renta* aparece también en Müller (1996) y Aspiazu (1999), como renta regulatoria y de privilegio respectivamente, pero ambos términos responden al concepto de captura de la economía industrial de la reglamentación, y no al de la economía política.

4.3.1. Rentas reglamentarias: del caso al concepto

La *renta reglamentaria* ilustra el primer tipo de generalización aplicado a la construcción del modelo, esto es, del caso al concepto (esta presentación no incluye las del segundo tipo, esto es, del caso a la clase). Su utilización habilita observar los mismos aspectos en los que se centra la discusión sobre la relación entre R-C en el ATP urbano desde la perspectiva de la *economics*, a saber: competencia, mercado, y precio. Estos tres elementos se analizan con base en la reglamentación del ATP de la RMBA, pero se articulan sosteniendo que:

- establecer un precio regulador sobre mercados de rentabilidad diferencial con base en una empresa promedio (y sin compensación), habilita la generación de plusganancias (y crecimiento diferencial);
- definir *permisos* de operación sobre mercados locacionales *individuales* y *exclusivos* permite su apropiación como una “renta reglamentaria”.

4.3.2. Renta reglamentaria: clasificación

Se identifican 4 tipos de rentas habilitadas por la re-

glamentación vigente:

- Renta Reglamentaria I o por manipulación de precios: 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;
- Renta Reglamentaria II o por manipulación de promedios: tiene relación con distorsiones del costo medio por manipulación de la estructura empresaria (cantidad y *performance*) mediante la supervivencia en la reglamentación de empresas de menor tamaño o peor *performance*;
- Renta Reglamentaria III o por incremento del volumen de producción: tiene relación con diferenciales en los pasajeros transportados o los kilómetros recorridos por encima de la empresa promedio. Esta renta puede operar mediante la ampliación operativa y/u espacial de un permiso durante su explotación (la denominamos IIIa) o mediante la incorporación de nuevos permisos (la denominamos IIIb);
- Renta Reglamentaria IV o por distorsión de costos en la operación de redes: 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 (puede consultarse Gutiérrez, 2000, 2005d).

4.3.3. Rentas reglamentarias: verificación

Como se dijo, el modelo de interpretación es explicativo, pero está sujeto a verificación y es revisable. Para verificar la existencia de RR se simula el comportamiento de la ecuación económica utilizada por la reglamentación, conforme a datos de empresas reales suministrados por la Autoridad de Aplicación. Esto permite contestar las empresas reales respecto a la empresa promedio o patrón utilizada para definir costos y tarifas, e identificar diferenciales de acumulación por incremento de ingresos (o sea, plusganancias). La última columna de la Tabla 7 consigna este dato.

La Tabla 7 muestra variaciones conforme a la mejor o peor *performance* de las empresas (reales), y avanza en mostrar la incidencia de variaciones en el volumen de producción, según pasajeros o kilómetros. Conforme al interés de observar diferenciales en ingresos (podría haberlos por menores costos o mayor tarifa), se eligen las empresas con valores mínimos y máximos de pasajeros (o kilómetros), y kilómetros (o pasajeros) coincidentes con la empresa patrón, manteniendo constantes los egresos (empresas A, B, C, D).

El “precio regulador” de la ecuación económica es expresión de un costo medio por kilómetro recorrido que se traduce en tarifa según un coeficiente de ocupación (cociente entre los pasajeros transportados y los kilómetros recorridos en un año), indicador de la densidad de tráfico de cada recorrido (permisionado en forma individual y en exclusividad). La desigual distribución del indicador entre empresas genera diferenciales y requiere mecanismos de compensación, tales como cámaras de compensación tarifaria, tarifas diferenciales por corredor, o subvenciones directas. Si no los hay, como en el caso de estudio, se habilitan otros “implícitos”, que eliminan, sostienen o incrementan diferenciales.

Esta ecuación refleja, asimismo, una visión “estática” de la estructura empresaria, es decir, aquella correspondiente al momento del permiso. La ausencia de monitoreo de la empresa (no del servicio) durante el permiso, vía reglamentación y control sobre la transacción de paquetes accionarios, desvirtúa la observación de costos así como la selección de prestadores conforme a requisitos.

Las distorsiones generadas por un incorrecto uso y diagnóstico de la empresa patrón son indirectamente constatadas por la Autoridad. Mientras las estadísticas oficiales registran concentración, las planillas de costos (también oficiales) conservan sin cambios la empresa patrón (53 vehículos para el grupo tarifario Distrito Federal), aún para el último aumento tarifario de 2001.

4.3.4. Límites a la interpretación

El concepto de RR ofrece una interpretación posible sobre la asociación entre R-C para el caso de Buenos Aires, pero insuficiente.

Uno de los límites encontrados se evidencia al pasar

Tabla 7: Ecuación económica de las empresas de auto transporte metropolitano de jurisdicción nacional, grupo tarifario Distrito Federal. Año 2000

Empresas	Ingresos (\$)		Egresos (\$)		Plus (\$)
	Coeficiente de ocupación	* tarifa * kilómetros	Costo medio	* kilómetros	
Patrón	2.68	* 0.79 * 3.180.000	2.1149	* 3.180.000	0
Peor performance	1.80	* 0.79 * 5.041.000	2.1149	* 5.041.000	- 3.492.908
Mejor performance	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

del análisis sincrónico al diacrónico del caso. La reglamentación del ATP proviene de 1961 y se mantiene sin cambios sustanciales tras la revisión de 1994. Esto es, las RR están habilitadas desde antes. Asimismo, la revisión busca mejoras en la eficiencia vía regularización de los permisos de operadores preexistentes, hecho desenvuelto sin ingreso de operadores nuevos. Entonces, ¿por qué las empresas se reconvierten en los '90?

En busca de respuestas se realiza una nueva revisión del corpus, la cual permite discriminar rentas que se activan por la operación de líneas (RRI, IIIa) y por la operación de redes (RRII, IIIb, IV). Esto hace posible vincular las RR con la estructura empresaria surgida tras la reconversión. Se observa asimismo, que las RR que se activan por la operación de redes requieren un mercado expansivo, lo cual puede darse por la ampliación global de la red (en líneas o flota) o por la expansión de unas empresas sobre otras. Esto hace posible asociar la activación de las RR con la reconversión actual, e interpretarlas incorporando el contexto de movilidad: durante los '90 el estancamiento de los pasajeros del transporte público se produce a expensas del ATP, hecho inédito en la RMBA (asociado a distintas amenazas de sustitución del producto).

De este modo, la puesta en funcionamiento alternativa de RR, incorpora el tipo de empresa y el contexto de movilidad a la interpretación, aspectos ambos que indican una especificidad del momento actual.

5. REGLAMENTACION Y CONCENTRACION: INTERPRETACION DE CAUSAS

Un modelo de interpretación está dedicado a la búsqueda de causas, entendidas como detonantes de una serie de acontecimientos. Los elementos recogidos por la investigación sustentan una interpretación sobre los detonantes de la reconversión del ATP en la RMBA.

La pérdida de pasajeros del transporte público a expensas del ATP es un detonante que resulta de una singular combinación de situaciones:

- una situación nueva: cambios socioespaciales y económicos, tecnológicos (combis, minibuses) y de infraestructura (vialidad rápida), que alteran la competencia (auto, combis, remises, tren y subte, caminata).
- una situación precedente: empresas mercantiles privadas consolidadas, con conocimientos acumulados sobre la actividad y sobre la relación con el reglamentador.
- una situación potencial: ampliar la escala de negocios mediante una expansión hacia otras actividades económicas (servicios ferroviarios y actividades conexas).

La recomposición de la masa de ganancia en el

ATP de la RMBA apareja una redistribución interna (o cerrada) del mercado que se concreta al amparo de la reglamentación (aumento de ingresos independientes de posibles disminuciones de costos – RR –). De este modo, el ATP sostiene su predominio como principal modo de transporte público de la metrópolis merced a una profunda transformación. Esta involucra la conformación de un mercado de viajes multimodal, de escala metropolitana y con participación de un mismo conjunto de capitales. Dicha transformación se sustenta en la permanencia de la relación regulatoria, por lo que se define el proceso como una maduración conservadora, de características coherentes con la dinámica capitalista hacia la concentración y expansión económica y territorial.

6. REGLAMENTACION Y CONCENTRACION: INTERPRETACION DE CONSECUENCIAS

Constatada la relación entre R-C en la política de transporte público de los '90, se observan sus efectos. Para ello se analiza el vínculo entre la concentración y diferentes variables, entre ellas: costos, oferta, tarifa, demanda, calidad, gestión empresaria, desempeño reglamentario y de control del servicio público (puede consultarse Gutiérrez, 2004a, 2004b, 2005a).

En líneas generales, se detecta que la reglamentación desincentiva la productividad, con un incentivo incierto a la calidad. Con atención en la hipótesis principal, se recogen para esta presentación la identificación de dos tipos de tendencias sostenidas a lo largo de la década. Unas de ascenso, correspondientes a costos, oferta, tarifa y rentabilidad (y asociadas entre sí). Y otra de descenso, correspondiente a los pasajeros transportados.

En los '90 se registra una tendencia a “ganar” más, que se disocia de una necesidad de “transportar” más. La Figura 3 ilustra las tendencias opuestas entre pasajeros e ingresos que concluyen en inversión de tendencias: *a comienzos de los '90 se tienen menos ingresos transportando más; y a fines de los '90 se tienen más ingresos transportando menos*. En 2001 se transporta un 48% menos de pasajeros, con un incremento de ingresos por kilómetro del 60% y por vehículo del 40%. *Esto plantea una situación de equilibrio micro económico con desequilibrio macro social, que da el perfil de la política de transporte público*.

La dinámica descrita redundante en 7 años de incrementos tarifarios, en un contexto de estabilidad macroeconómica de precios y pérdida de pasajeros. La ineficiencia contenida en tal comportamiento es seguida por subvenciones, en un contexto de incremento macroeconómico de precios y recuperación de pasajeros. La subvención del ATP a partir de 2001, inédita en la historia local, puede interpretarse como una fase

de maduración del proceso de reconversión empresarial de los '90. Como tal, fue anticipadamente anunciada por resultados parciales de la investigación (Gutiérrez, 1998).

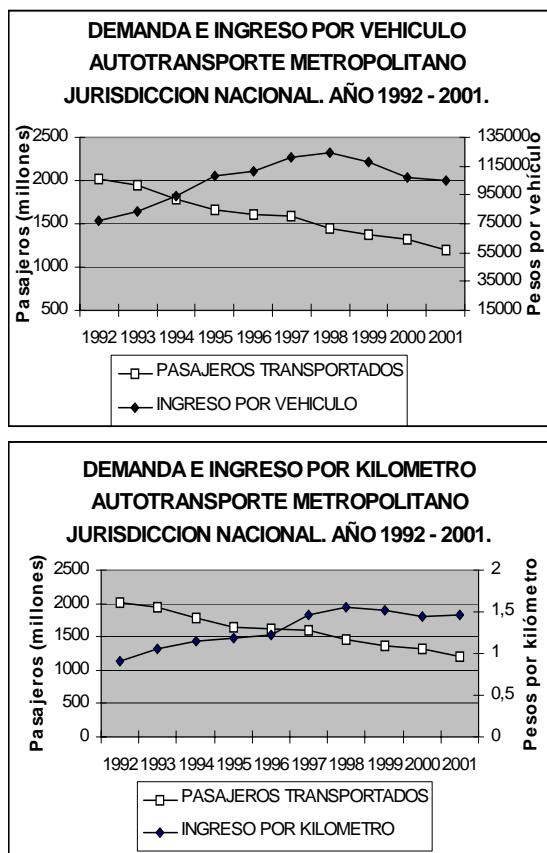


Figura 3: Pasajeros e ingresos del auto transporte metropolitano de Buenos Aires

El sentido de la reglamentación del servicio público resulta alterado: no se traduce en mejoras de la eficiencia ni de la eficacia, sino en la generación de RR. Las mismas alientan la definición de tarifas por encima del precio regulador o de equilibrio, con lo cual tienen un doble efecto: recomponen ingresos dissociándolos de la demanda; y alientan amenazas de sustitución del producto (caminata, alternativos, ferrocarril o auto). Esto expulsa viajeros del mercado de ATP hacia otras formas de satisfacción de la movilidad, sean peores (a pie o bicicleta), distintas (alternativos) o mejores (auto particular, taxi). La capacidad de captura del ATP disminuye, y se genera un círculo de degradación que acentúa las desigualdades en la satisfacción de las necesidades de movilidad (polarización) (puede consultarse Gutiérrez, 2005b, 2005c).

En resumen, la política de transporte público de los '90 en la RMBA tiende a aumentar las opciones de quienes mayor capacidad de elección tienen para satisfacer sus necesidades de movilidad.

7. CONCLUSIONES

La investigación corrobora la hipótesis principal. Se concluye que reglamentación y reconversión empresa-

ria son procesos relacionados en el ATP de la RMBA, y muestran que la política de transporte público de los años '90 sostiene tendencias a la concentración y expansión económica de las empresas, paralelas a la acentuación de desigualdades (polarización), características de las metrópolis en la fase actual del capitalismo.

La dualidad de la política de transporte en los '90 se manifiesta en términos de oposición entre el transporte público y el transporte privado, pero también en la lógica interna de producción de la política de transporte público.

Aunque las conclusiones de la tesis en general, y en particular de cada una de las dimensiones analíticas abordadas por la investigación (jurídica, política, económica) no pueden evidenciarse conforme al hilo conductor de esta presentación (un recorte de los existentes), del mismo puede recogerse la siguiente imagen:

- *Después de los '90, hay un escenario diferente en el transporte público de la RMBA. Ningún servicio es prestado por empresas públicas, pero todos reciben subvención pública. Hay un mercado más concentrado, con posiciones dominantes y oligopólicas a escala metropolitana. Hay una oferta más segmentada por precio y calidad, y consolidación de servicios alternativos.*
- *Los problemas que se buscaban resolver perduran o empeoran tras la revisión reglamentaria. Hay nuevamente incumplimientos, servicios ilegales, envejecimiento de la flota. La eficiencia no mejora, sino que hay subvenciones.*
- *Los cambios más perdurables no son los previstos. Hay una nueva escala de negocios (multimodal y metropolitana) y un nuevo perfil operativo.*
- *Los cambios más perdurables convergen con tendencias macroeconómicas actuales. Hay un aumento en la escala de negocios e ingresos con subida de tarifas, y mayor diferenciación del servicio por precio y calidad.*
- *La política de transporte público muestra una tendencia a reproducir diferencias, más que a igualarlas. Hay un cambio de tendencias entre aquellas anteriores a los '90 (hacia la igualación de diferencias), y la mostrada a partir de los '90 (hacia la reproducción de diferencias).*

8. APORTES PROSPECTIVOS

La investigación aporta elementos para la formulación de una política de transporte público, a saber: un marco interpretativo distinto al prevaleciente, la identificación y diagnóstico de fenómenos nuevos, herramientas metodológicas para su medición, información ti-

po dato para su aplicación, y herramientas conceptuales para su comprensión.

Asimismo, aporta elementos para la construcción de conocimiento en el campo del transporte, recogiendo aspectos presentes en el debate actual. Entre ellos los siguientes:

- No hay relación directa entre tamaño de empresa y eficiencia y/o modernización, ni inversa entre tamaño y tarifas. El círculo de degradación del ATP puede funcionar por atomización y por concentración empresaria. La discusión medular, pues, va más allá del tamaño y se enfoca en los tipos de empresa (públicas o privadas, estatales o no estatales, sociales).
- La estabilidad (jurídica) de las empresas no mejora la eficiencia ni la capacidad reglamentaria. Disociar la preservación del servicio público de la empresa prestadora, requiere aplicar indicadores apropiados (saber qué y cómo medir). Por ejemplo, monitorear la oferta de servicio y las empresas (antes y durante el permiso), los costos y las rentabilidades. La capacidad reglamentaria, asimismo, es tan importante como la operativa (saber qué se debe y qué se puede hacer).
- Reglamentación y maduración empresaria se relacionan. La reglamentación aporta estabilidad (al servicio y la empresa), y promueve una maduración conservadora (reticente a la innovación). La reconversión empresaria es un proceso, con fases más maduras que otras. Esto es pertinente para prever y construir el futuro. Permite considerar, por ejemplo, la reconversión económica de las empresas de ATP como fase antecede de otra territorial de sus mercados.
- La movilidad ayuda a revelar conflictos no resueltos por la reglamentación, pues los *realiza* (o concreta) como contradicciones, por ejemplo, producir un transporte público para “ricos” y otro para “pobres”. Esto puede no revelarse como conflicto económico. En sociedades con calidades de vida muy diferentes, tampoco político. Ambos pueden satisfacer niveles “aceptables” de calidad.

AGRADECIMIENTOS

La autora agradece especialmente el invalorable apoyo institucional, académico y personal de los Profesores Anísio Brasileiro, Rômulo Orrico Filho, Enilson Santos y Joaquim Aragão, a la elaboración de su tesis doctoral.

BIBLIOGRAFÍA

- Azpiazu, D.; E. Basualdo y M. Khavisse (1986) *El nuevo poder económico en la Argentina de los años '80*, Legasa, Bs. As.
- Azpiazu, D. (1999) Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados: ¿seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?. *Realidad Económica*, n164, IADE, Bs. As. 78-106.

- Boyer, R. e Y. Saillard (1998) *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*, Eudeba, Bs. As..
- Castells, M. (1974) *La cuestión urbana*, Siglo XXI, Barcelona.
- Chapoutot, J. y J. Gagner (1973) *Caractères économiques des transports urbains. Contribution à une recherche sur le rôle de l'Etat et des collectivités locales dans le fonctionnement économique des transports urbains*, Université des Sciences Sociales, Grenoble.
- Escolar, M. (1992) *Los lugares donde se fijó el movimiento (diferenciación e identificación geográfica). Elementos para una teoría de las rentas de servicios de circulación material y una historia de la apropiación del derecho al desplazamiento geográfico: su aplicación a un estudio de caso en La Matanza (1960-90)*. Tesis doctoral, biblioteca de la FFyL-UBA, Bs. As..
- Fernández Duran, R. (1980) *Transporte, espacio y capital*, Nuestra Cultura, Madrid.
- Gutiérrez, A. (2005) *Política de transporte público en la ciudad de los '90. Reglamentación y concentración empresaria en el auto transporte metropolitano de Buenos Aires*. Tesis doctoral, biblioteca de la FFyL-UBA, Bs. As..
- Gutiérrez, A. (2005a) Bus transport in Buenos Aires. Paradoxical experiences to 10 years of revision. *Thredbo papers 9*, Institute of Transport Studies, Faculty of Economics & Business, University of Sydney, 28 p. <<http://www.itls.usyd.edu.au/conferences/hredbo>>
- Gutiérrez, A. (2005b) Transporte público y exclusión social. Reflexiones para una discusión en Latinoamérica tras la década del '90. *XIII Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano*, Centro de Investigación y de Asesoría del Transporte, Lima, Tema III, capítulo 12, 14 pág. (en CD ROM).
- Gutiérrez, A. (2005c) Where does demand for public transport stand?. En: Hensher, D. (ed.) *Competition and Ownership in Land Passenger Transport*, Elsevier Ltd., United Kindom, 455-478.
- Gutiérrez, A. (2005d) Rentas reglamentarias en el autotransporte urbano. *4th. International Conference of Critical Geography*, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 15 pág. (en CD ROM).
- Gutiérrez, A. (2004a) La (des) reglamentación del autotransporte metropolitano de pasajeros. *Territorios*, N°11, Serie monográfica, Instituto de Geografía, FFyL-UBA, Bs. As., 78 pág..
- Gutiérrez, A. (2004b) Concentración empresaria y eficiencia en el auto-transporte urbano de Buenos Aires. *EURE*, v. XXX, N°91, Instituto de Estudios Urbanos - Pontificia Universidad Católica de Chile, Sgo. de Chile, 97-110.
- Gutiérrez, A. (2003) Para la práctica nada mejor que la teoría. Reflexiones iniciales para un transporte público en transformación. *Litorales*, N°3, revista electrónica del Instituto de Geografía, FFyL - UBA. <<http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geografia/web-litorales4/numero3.htm>>
- Gutiérrez, A. (2000) La producción del transporte público en la metrópolis de Buenos Aires. Cambios recientes y tendencias futuras. *EURE*, v. XXVI, N°77, Instituto de Estudios Urbanos - Pontificia Universidad Católica de Chile, Sgo. de Chile, 109-136.
- Gutiérrez, A. (2000a) Reglamentación y plusganancias en el autotransporte urbano. El caso de Buenos Aires. *Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes 2000 - XIV Congreso de Pesquisa e Ensino em Transportes*, ANPET, Gramado/RS, 2000, 141-152.
- Gutiérrez, A. (1998) Crónica de una renegociación anunciada. La historia “no oficial” de la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos de pasajeros. *Realidad Económica*, n158, IADE, 92-117.
- Müller, A. (1996) Autotransporte urbano de pasajeros: (más acerca de) el debate regulación/desregulación. *Desarrollo Económico*, v.36, N°143, IADE, Bs. As., 793-806.
- Soja, E. (1996) *Thirdspace*, Blackwell, Oxford, UK.
- Topalov, C. (1984) Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos, Siglo XXI, Madrid.