

- D -

Transporte automotor colectivo de pasajeros

Alberto Muller

Se trata de analizar el transporte automotor colectivo de pasajeros de la Región para el servicio público y de oferta libre, mostrando su situación actual, evolución en el último período y plantear alternativas de política sectorial.

1. Objetivo y fundamento

El transporte automotor colectivo de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires se presta básicamente bajo dos regímenes técnicos y legales:

- Servicios públicos (autotransporte público de pasajeros - en adelante APP)
- Servicios de oferta libre

El APP constituye uno de los principales segmentos - si no el principal - dentro de la distribución modal de viajes del área. Una estimación aproximada sugiere que del total de unos 14 millones de viajes por día hábil, cerca de 9 millones utiliza el APP, como medio exclusivo o en combinación con ferrocarril y subterráneo. Los servicios de oferta libre ocupan en cambio una franja considerablemente más reducida (puede estimarse que se realizan no más de 150.000 viajes por día⁴⁸).

⁴⁸ Esta estimación surge de multiplicar el parque actualmente declarado (1900 vehículos) por su capacidad media (17.5 asientos), suponiendo 4 viajes por día al 100% de capacidad. Este cálculo comprende únicamente operadores de jurisdicción nacional.

Tras 25 años de consolidación, luego de la liquidación de la empresa Transportes de Buenos Aires en la década de 1960 y la simultánea supresión del tranvía y del trolebús, el APP ha ingresado gradualmente en una situación crítica, por obra de diferentes factores. Esta crisis se manifiesta en distintos indicadores, entre los que pueden señalarse los siguientes:

- Reducida rentabilidad promedio del sistema, con amplios desniveles, que comprometen la supervivencia de un conjunto importante de líneas.

- Dispar calidad de prestación del servicio.
- Elevados niveles de accidentalidad, con la consiguiente elevación de costos privados (seguros) y sociales.

La corrección y redireccionamiento de este cuadro crítico requieren en primer término una reseña y diagnóstico, tras el que podrán diseñarse políticas e instrumentos de intervención adecuados. Este trabajo tiene por objetivo aportar a dicho diagnóstico y trazar un conjunto de escenarios alternativos de política.

2. El autotransporte público de pasajeros

2.1 Génesis histórica

El origen del transporte automotor público se sitúa en la década de 1920. Por aquel entonces, la tecnología automotriz viabiliza el desarrollo de nuevas modalidades de transporte público en la RMBA, innovación que repercutirá simultáneamente en los niveles técnicos y sociales de la producción del servicio.

A nivel técnico, el progresivo incremento de calidad y abaratamiento de los automóviles, primero, y de vehículos de mayor porte en una segunda instancia, inician el cuestionamiento de la supremacía de los medios guiados característica del medio siglo anterior, en el que la Región había desarrollado la red tranviaria más extensa del mundo. Contribuye a ello, además, la utilización gratuita de infraestructura vial de uso urbano genérico.

A nivel social, la irrupción del autotransporte implica una mutación considerable. Las redes tranviarias y ferroviarias tendían necesariamente a la concentración, en función de evidentes economías de finalidad y de indivisibilidades relevantes; de hecho, existían en la Región un número reducido de operadores (dos principales operadores tranviarios, uno de los cuales comprendía una de las dos líneas de subterráneo⁴⁹) el autotransporte trae consigo la posibilidad de la atomización empresarial; ella es viable básicamente por la operación libre sobre infraestructura de uso común. Y, tal como ocurrió en todas las ciudades donde el estado no impuso activamente reglas diferentes, la entrada del autotransporte implicó el ingreso de emprendimientos de porte pequeño u operación directamente artesanal.

⁴⁹ El ferrocarril metropolitano se presenta algo más fragmentado; existían en la década del 20 siete operadores ferroviarios (uno de los cuales comprendía la segunda línea de subterráneo, construida en 1930). Esta división empresarial se correspondía en la época a las cabeceras de las distintas redes interurbanas que partían de la Región, y en parte era producto de un conjunto de fusiones empresarias.

Si bien las empresas tranviarias operaron también parque automotor, el grueso de la nueva tecnología fue introducida por operadores individuales de taxímetros, que coordinaron sus prestaciones sobre recorridos prefijados.

Naturalmente, se produjeron resistencias por parte de los grandes operadores establecidos, las que se cristalizaron en la Corporación de Transportes de Buenos Aires, entidad a la que se le otorgó el monopolio del transporte en el área. Un complejo conjunto de circunstancias políticas produjo el naufragio y posterior nacionalización de la Corporación, sin que ésta llegara a comprender el total de líneas de transporte automotor⁵⁰.

⁵⁰ De hecho, un número importante de líneas actualmente en operación fueron originariamente concedidas en el marco de la ley 12.346, referida al transporte interurbano.

Posteriormente, a inicios de la década del 60, se concreta la liquidación de la empresa estatal (denominada Transportes de Buenos Aires), suprimiéndose -en tiempo notablemente breve- la red de tranvías y trolebuses y diseminándose en gran número de propietarios (generalmente, ex-empleados) la propiedad de los coches y las concesiones de servicios.

Por otra parte, las líneas que operaron en el ámbito del conurbano bonaerense, en función de la normativa vigente, nunca coordinaron su prestación con las líneas nacionales.

- la considerable atomización empresarial, aun dentro de cada línea individual, lo que da lugar a formas organizativas peculiares, caracterizadas por una escasa solidaridad intra empresarial (sociedad de componentes).
- la ausencia de coordinación interjurisdiccional e interjurisdiccional
- la endeblez normativa (aún hoy, el sector no cuenta con una ley propia⁵⁷).
- el desarrollo de la red sobre la base exclusiva de iniciativas privadas.
- la pasividad de la regulación estatal, la erraticidad de sus decisiones y la muy relativa eficacia de su control sobre las prestaciones

⁵¹ De hecho, la normativa vigente a nivel nacional surge de una aplicación por analogía de la ley 12.346.

El APP comprende el conjunto de servicios prestados por líneas regulares con recorridos predeterminados y acceso universal sin contrato previo; esto significa que no se integran en este concepto los servicios de charters, taxis, remises, escolares, etc.

Los gráficos D.1 a D.3 muestran la evolución de pasajeros, kilómetros recorridos e indican los pas / Km. En los últimos 10 años.

Las pautas técnicas y de gestión en los tres niveles jurisdiccionales pueden en primera aproximación considerarse similares⁵².

⁵² De hecho, un conjunto no menor de prestaciones a nivel provincial y municipal son realizadas por empresas que operan a nivel nacional.

[illegible]

Fuente: Plan Urbano Ambiental / GCBA

Cuadro D.1 *Transporte Automotor Urbano de pasajeros de jurisdicción nacional - servicio público*
Indicadores seleccionados

Indicador	Unidad	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Cantidad de empresas	unidades	126	127	125	123	123	123	122	117	115	112	112
Cantidad de líneas de Servicio Público	unidades	147	148	146	144	143	143	144	144	145	145	141
Promedio de líneas por empresa	unidades	1,17	1,17	1,17	1,17	1,16	1,16	1,18	1,23	1,26	1,29	1,26
Unidades en servicio	unidades	9.587	9.658	9.730	9.803	9.877	9.877	10.125	10.435	9.988	9.709	9.362
Promedio de vehículos por empresa	unidades	76,09	76,05	77,84	79,70	80,30	80,30	82,99	89,19	86,85	86,69	83,59
Antigüedad media del parque	años	6,10	6,10	6,40	6,50	6,90	6,90	6,46	6,50	5,39	5,27	4,90
Km. Recorridos	millones	770,10	802,80	786,80	810,30	818,4	838,00	810,18	797,98	808,39	790,49	779,22
Km. Recorridos por vehículo	miles	80,33	83,12	80,86	82,66	82,86	84,84	80,02	76,47	80,94	81,42	83,23
Promedio de asientos por vehículo	unidades	24	24	24	24	25	27	27	27	28	29	29
Asientos-km ofrecidos	millones	18.482	19.267	18.883	19.447	20.460	22.375	21.956	21.386	22.716	22.529	22.630
Pasajeros transportados	millones	2.172	2.115	1.988	2.102	2.089	2.140	2.036	1.864	1.726	1.686	1.589
Pasajeros - km.	millones	14.839	15.842	14.834	14.840	14.978	15.133	14.397	13.184	12.208	11.921	11.240
Coefficiente de ocupación	% dem. / oferta.	0,80	0,82	0,79	0,76	0,73	0,68	0,66	0,62	0,54	0,53	0,50
Carga media	pas. / coche	19,27	19,73	18,85	18,32	18,30	18,06	17,77	16,52	15,10	15,08	14,43
Pasajeros por kilómetro (IPK)	pas. / km.	2,82	2,63	2,53	2,59	2,55	2,55	2,51	2,34	2,14	2,13	2,04
Distancia media (estimada)	km.	6,83	7,49	7,46	7,06	7,17	7,07	7,07	7,07	7,07	7,07	7,07

Fuente: anuario Estadístico - Comisión Nacional de Regulación de Transporte

Gráfico D.1 *Autotransporte público de pasajeros de jurisdicción nacional. Evolución de pasajeros transportados para el período 1987-1997*

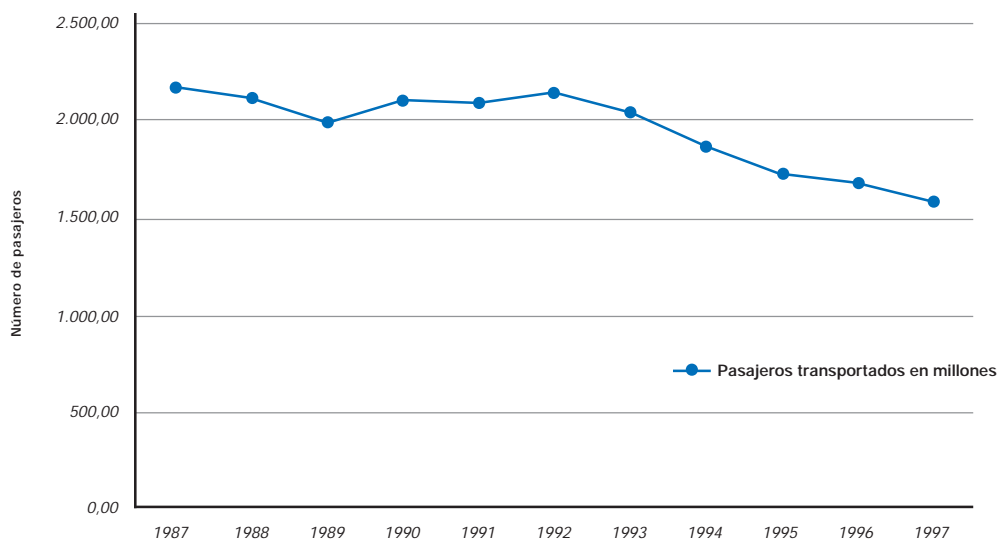


Gráfico D.2 Autotransporte público de pasajeros de jurisdicción nacional.
Evolución de los km recorridos para el período 1987-1997

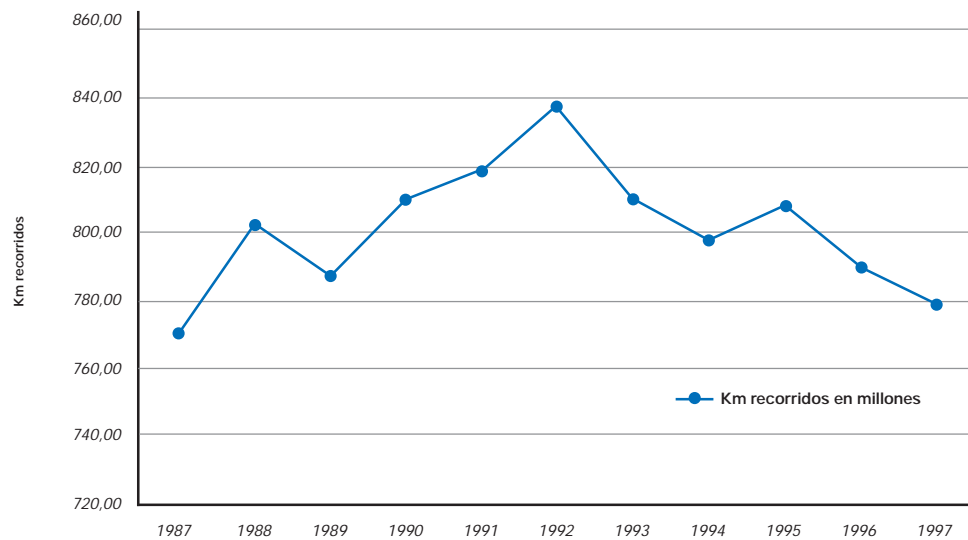
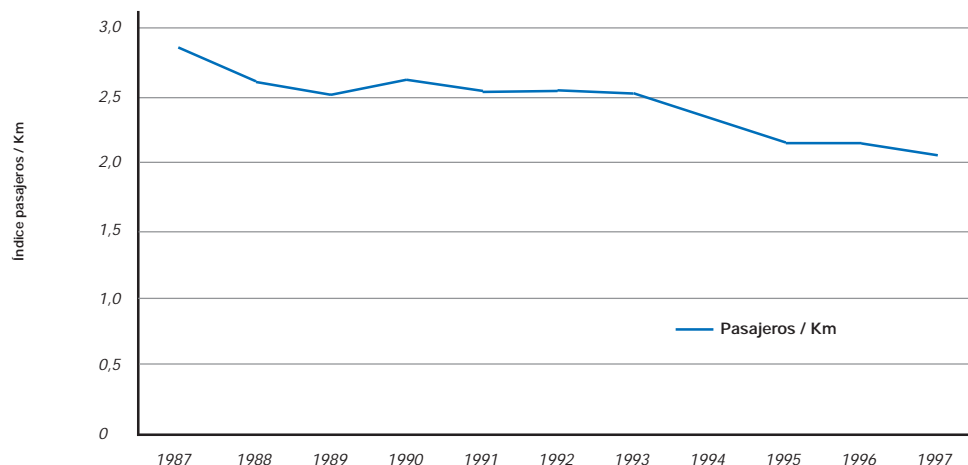


Gráfico D.3 Autotransporte público de pasajeros de jurisdicción nacional.
Evolución del índice de pasajeros/km para el período 1987-1997



a. Marco regulatorio

El marco regulatorio se constituye de una concesión (denominada "permiso"), para la que el poder concedente fija tarifas, recorridos, frecuencias y parque del servicio común, quedando la recaudación en poder del operador, para la cobertura de los costos correspondientes. Se establece asimismo, en el caso de la jurisdicción nacional, la posibilidad a opción del operador de implementar servicios semi-rápidos (con un incremento tarifario preestablecido) y servicios diferenciales (a tarifa libre), en ambos casos sobre los recorridos operados por los servicios comunes. Como todo régimen de concesión de esta naturaleza, se debe asegurar la ecuación económico-financiera del operador, a cambio del cumplimiento de las pautas establecidas para el servicio.

En la práctica, este régimen opera bajo condiciones particulares:

- Pese a algunos avances en los últimos años, el nivel de control de calidad del servicio por parte del poder concedente es bajo; debe notarse sin embargo que ello no implica

automáticamente un bajo nivel de servicios, en función de las presiones competitivas entre operadores.

- El poder concedente no toma virtualmente iniciativas acerca del servicio a prestar, sino que convalida solicitudes del operador, previo arbitraje del eventual conflicto de intereses con otros operadores.
- Es muy inusual el llamado a licitación para la selección de operadores; éste se ha verificado recientemente sólo para un reducido conjunto de líneas cuyas empresas operadoras quebraron; en su gran mayoría, las adjudicaciones recayeron sobre las empresas que ya habían tomado provisoriamente el servicio

Se propone para este régimen de convalidación y arbitraje la denominación de regulación pasiva, en contraposición a la regulación activa.

Este cuadro sugiere que se verificaría el fenómeno de captura del poder concedente por parte del concesionario en un grado extremo, habida cuenta de las asimetrías de información que se registran: es común la percepción de que la posición pasiva del poder concedente se justifica en que los operadores "conocen el paño", y por lo tanto sus decisiones se encuentran fundamentadas. En realidad, el margen de negociación del poder concedente es algo mayor, por cuanto la atomización empresarial existente (tema al que se hará referencia en seguida) impide en principio la integración de bloques poderosos de operadores. De cualquier forma, habitualmente las decisiones referidas a ajuste de la red se adoptan sobre la base de presiones sectoriales, antes que sobre estudios técnicos fundamentados, tanto por parte del poder concedente como de los operadores.

La particular lógica de la regulación pasiva se traduce en la formulación de estrategias de expansión de redes sobre la base de extensiones sucesivas de los recorridos actuales (nótese al respecto que existe un límite reglamentario para realizar extensiones sin llamado a licitación). Una variante de esta estrategia, que ha cobrado importancia en la última década, es la absorción de líneas operadas por empresas fallidas por parte de otros operadores. Estas acciones son percibidas por los operadores como auténticas "inversiones" para la expansión de su negocio, en el sentido de que se adelantan recursos sobre trazas no rentables en el corto plazo, con la expectativa de generar o desarrollar demanda en el futuro⁵³.

⁵³ En jurisdicción nacional, las extensiones u otras modificaciones pueden ser otorgadas directamente al operador en la medida en que no superen el 25% de la extensión de la red; existen lapsos mínimos a cumplir entre solicitudes, a fin de evitar que la acumulación de ellas desnaturalice la norma.

Por último, es de destacar la inexistencia de instancias de coordinación intermodales e interjurisdiccionales, lo que implica que los efectos "externos" a cada jurisdicción de sus decisiones no sean considerados.

b. Red y configuración empresarial

La red de APP se organiza sobre la base de unas 200 empresas operadoras, que operan un número similar de líneas, a su vez ramalizadas. Se operan en total unos 15.000 vehículos, en términos aproximados (10.000 en jurisdicción nacional, 3.000 en jurisdicción provincial y 2.000 en la jurisdicción de los municipios del Conurbano)⁵⁴. El cuadro adjunto detalla algunos datos para las líneas de jurisdicción nacional.

Con respecto al número de emprendimientos, las estadísticas no reflejan integralmente el proceso de concentración verificado, por la persistencia de las razones sociales antiguas. Una estimación preliminar sugiere que actualmente existirían unas 75 unidades empresarias.

⁵⁴ Nótese que estos guarismos no reflejan el efecto de la subdivisión reciente de municipios del Conurbano, por lo que probablemente la incidencia de líneas provinciales sea mayor a la indicada.

Esta red observa naturalmente trazados muy diversos, en cuanto a la superposición entre líneas y con el sistema ferroviario, por lo que no son pertinentes generalizaciones. Cabe destacar de cualquier forma que el segmento competitivo con el ferrocarril metropolitano es reducido, en términos relativos; ello resulta visible -entre otros indicadores- por la incidencia de los viajes de corta distancia (hasta 6 km), que comprenden cerca de 2/3 del total, en líneas de jurisdicción nacional; en cuanto a las líneas provinciales,

sólo parcialmente pueden considerarse competitivas del medio ferroviario. Asimismo, el tráfico de mayor distancia es normalmente poco atractivo para el operador de APP, en función del menor nivel tarifario relativo (excepto el caso de líneas de media distancia).

Debe señalarse que la progresiva desconcentración de población y actividades que se observa en la Región Metropolitana en las últimas décadas tiene un reflejo claro en la configuración de la oferta. Más específicamente, el grupo de líneas que operan exclusivamente en Capital Federal se muestra estancado, registrándose la desaparición de alrededor de 25 líneas. Por su parte, las líneas de jurisdicción de la provincia de Buenos Aires se muestran como el grupo más dinámico, sea por crecimiento propio como por la gradual incorporación de líneas de jurisdicción municipal⁵⁵.

⁵⁵ Esto en parte se refleja en el cambio de grupo de tarificación de diversas líneas, que pasan a operar en territorio bonaerense.

La configuración empresaria comenzó con un cuadro de elevada atomización, tanto entre líneas como dentro de cada empresa (en una relación virtualmente 1 a 1 entre propietario y coche), en la década del 60. En los años posteriores, este cuadro fue sufriendo una mutación, caracterizada por dos procesos diferentes, aunque asociados:

- la gradual absorción de líneas por parte de un único grupo empresario, merced al proceso de quiebra de diversos operadores.
- la gradual concentración de propietarios dentro de cada empresa (incluso con intereses comunes en diferentes empresas); este proceso no es muy conocido, en función de carencia y elusión informativa.

Como se ha mencionado, este proceso se ha reforzado en la última década, a partir de la quiebra de empresas y la posterior absorción de la explotación de la línea correspondiente.

De esta forma, se arriba a una configuración más concentrada (las primeras cinco empresas o grupos empresarios de jurisdicción nacional concentran alrededor del 20% del parque); pero aun así se trata de una configuración más atomizada, si se la compara con otras áreas metropolitanas de escala semejante (por ejemplo, el tamaño medio de la empresa en Sao Paulo es cerca del doble). Debe notarse asimismo que una parte importante de los emprendimientos de alta rentabilidad no ha ingresado abiertamente en el proceso de fusiones o absorciones, sin duda como reflejo del escaso interés en tomar líneas de menor rentabilidad.

c. Pautas técnicas de operación y gestión

En general, el nivel tecnológico del sector se encuentra actualizado, en términos de parque empleado, el que evidencia una mejoría importante en la última década, tras 20 años de virtual estancamiento. Este proceso se inició en la década pasada, y se vio fortalecido cuando cesó la situación de virtual monopolio que existía en la industria proveedora de chasis.

La operación del APP se funda sobre pautas técnicas de relativo desarrollo. Imperan prácticas tradicionales, en cuanto a las técnicas de gestión, prevaleciendo el conocimiento intuitivo y asistemático por sobre el análisis metódico; recientemente, se ha verificado la gradual incorporación de equipamiento informático y de comunicaciones, aunque con alcance limitado, en cuanto a su impacto sobre las pautas de gestión. De esta forma, son poco frecuentes prácticas adecuadas aun en lo referente a la gestión técnica del parque (por ejemplo, seguimiento sistemático de costos).

Como es evidente, esta forma de gestión incide tanto en el desarrollo operativo diario como en las estrategias de expansión. De esta forma, las empresas cuentan con un relativo conocimiento acerca del perfil del usuario que atienden, y de elementos importantes que hacen a su desempeño, tales como del rendimiento de cada uno de los ramales de cada línea, los desvíos entre horarios programados y efectivos y sus causas, los motivos de accidentes, etc.. Con bastante frecuencia se ensayan respuestas (no puede afirmarse en tal sentido que los operadores tengan una actitud absolutamente conservadora), pero ellas se fundan más en apreciaciones de la experiencia particular e intuición que en análisis generalizables.

Cabe resaltar que las consideraciones anteriores deben ser tomadas como una suerte de apreciación “promedio” del sector, presentándose una diversidad apreciable de situaciones cuando se consideran los operadores individualmente. Pero en conjunto puede afirmarse que esta orfandad técnica del sector empresario implica un rol particular del sector público, que trasciende su función de regulador. De hecho, aun actualmente buena parte de los equipos técnicos más calificados se encuentran en el ámbito público, o han sido formados por éste.

d. Tarifas

El segmento de servicios comunes - absolutamente mayoritario - opera bajo regulación tarifaria estricta. Los valores correspondientes, acordes a la distancia recorrida, son fijados mediante resoluciones del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos en jurisdicción nacional o por autoridades equivalentes en jurisdicción provincial y municipal. Las líneas de jurisdicción nacional pueden homologar las tarifas de otras jurisdicciones, en servicios dentro del conurbano bonaerense⁵⁶. Este es el único mecanismo de flexibilización de la norma tarifaria.

⁵⁶ Esta posibilidad fue normativamente habilitada a partir de 1990. Anteriormente, era frecuente la situación contraria, esto es, líneas de jurisdicción provincial o municipal homologaban tarifas nacionales, de menor nivel. En una clara demostración de la naturaleza de la gestión pública, esta decisión no se apoyó en fundamento técnico alguno.

El cuadro D.2 muestra la evolución de los valores tarifarios a precios corrientes y constantes deflactados por el índice de precios al consumidor. El gráfico D.4 refleja el aumento real del valor promedio anual entre 1990 y 1998.

Cuadro D.2 Transporte Automotor Urbano de Pasajeros de Jurisdicción Nacional, Servicio Público
Evolución de las Tarifas (Valores a precios corrientes - Enero 1990 / Junio 1998)

Resolución	Fecha	Días	vigencia	Dist. Fed.*	SGI *	SGII
					terminal	Base Pas/Km.
MOYSP N° 5	10/01/90	23	0,022	0,032	0,0115	0,0024
MOYSP N° 30	02/02/90	32	0,036	0,052	0,0188	0,0039
M.E. N° 119	06/03/90	17	0,060	0,078	0,0313	0,0066
M.E. N° 177	23/03/90	32	0,080	0,110	0,0418	0,0088
M.E. N° 387	24/04/90	56	0,100	0,138	0,0522	0,0110
M.E. N° 580	19/06/90	45	0,115	0,163	0,0678	0,0126
M.E. N° 761	03/08/90	19	0,127	0,179	0,0661	0,0139
M.E. N° 848	22/08/90	9	0,132	0,184	0,0687	0,0144
M.E. N° 932	31/08/90	146	0,147	0,205	0,0770	0,0162
M.E. N° 28	24/01/91	12	0,166	0,225	0,0843	0,0177
M.E. N° 13	05/02/91	23	0,219	0,298	0,1112	0,0233
M.E. N° 90	28/02/91	386	0,272	0,352	0,1379	0,0289
M.E.O.S.P. N° 399	20/03/92	210	0,300	0,379	0,1522	0,0319
M.E.O.S.P. N° 1198	16/10/92	301	0,350	0,442	0,1776	0,0373
M.E.Y.O.S.P. N° 887	13/08/93	376	0,400	0,504	0,1875	0,0393
M.E.Y.O.S.P. N° 1008	24/8/94	764	0,500	0,629	0,2344	0,0491
M.E.Y.O.S.P. N° 226	26/09/96	469	0,590	0,740	0,2742	0,0574
M.E.Y.O.S.P. N° 16 (**)	8/01/98	413	0,680	0,790	0,3153	0,0660
MOYSP N° 5	10/01/90	23	0,789	1,132	0,4122	0,0865
MOYSP N° 30	02/02/90	32	0,720	1,035	0,3764	0,0790
M.E. N° 119	06/03/90	17	0,743	0,970	0,3883	0,0815
M.E. N° 177	23/03/90	32	0,507	0,697	0,2648	0,0556
M.E. N° 387	24/04/90	56	0,569	0,786	0,2972	0,0624
M.E. N° 580	19/06/90	45	0,576	0,815	0,3396	0,0631
M.E. N° 761	03/08/90	19	0,502	0,709	0,2621	0,0550
M.E. N° 848	22/08/90	9	0,452	0,633	0,2364	0,0496
M.E. N° 932	31/08/90	146	0,504	0,704	0,2647	0,0556
M.E. N° 28	24/01/91	12	0,413	0,558	0,2094	0,0439
M.E. N° 13	05/02/91	23	0,506	0,687	0,2566	0,0538
M.E. N° 90	28/02/91	386	0,494	0,638	0,2505	0,0526
M.E.O.S.P. N° 399	20/03/92	210	0,377	0,476	0,1912	0,0401
M.E.O.S.P. N° 1198	16/10/92	301	0,405	0,511	0,2054	0,0431
M.E.Y.O.S.P. N° 887	13/08/93	376	0,434	0,547	0,2035	0,0427
M.E.Y.O.S.P. N° 1008	24/8/94	764	0,524	0,659	0,2455	0,0514
M.E.Y.O.S.P. N° 226	26/09/96	469	0,598	0,750	0,2780	0,0582
M.E.Y.O.S.P. N° 16 (**)	8/01/98	413	0,687	0,797	0,3184	0,0666

* tarifa media.

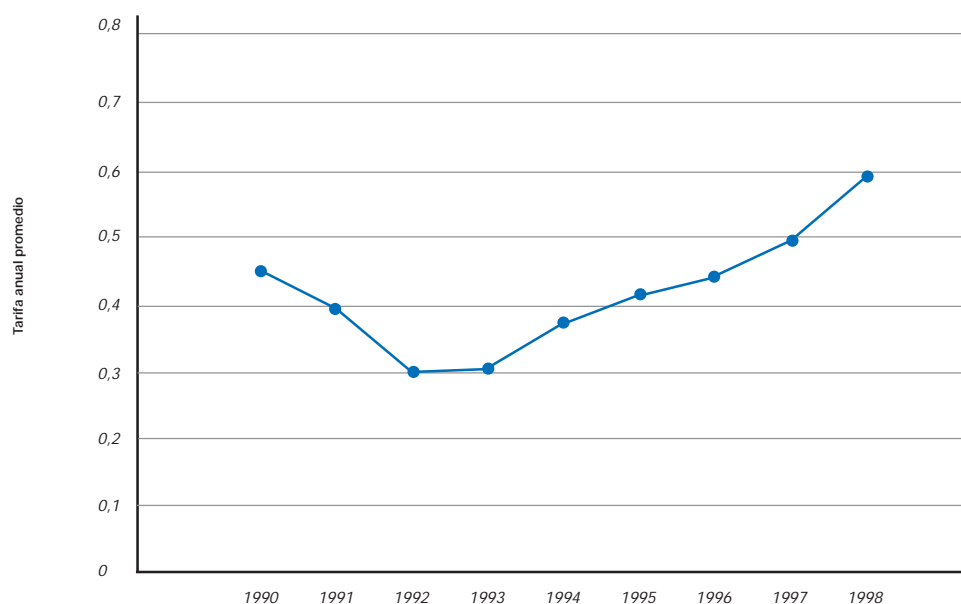
** 8/1/98 al 30/06/98.

Fuente: anuario Estadístico-Comisión Nacional de Regulación de Transporte

Existen dos criterios básicos para la fijación de tarifas:

- Valores fijados según distancia recorrida, en forma menos que proporcional; por esta razón, la tarifa para distancias más cortas es mucho más elevada que la correspondiente a distancias mayores (en una relación que puede situarse en torno de 2 ó 3 a 1). Esto es particularmente visible en líneas provinciales y municipales, y es el criterio que rige para la casi totalidad de la demanda.
- Valores proporcionales a la distancia recorrida, mediante una función línea., con una base mínima de 12 km. Esto es de aplicación plena para un conjunto muy reducido de casos (5 líneas, en el caso de jurisdicción nacional, y un número similar en jurisdicción provincial), se aplica también a las "colas" de otras líneas, cuando su extensión así lo amerita (generalmente, por encima de 40 kms.)

Gráfico D.4 *Autotransporte público de pasajeros de jurisdicción nacional.
Evolución de la tarifa anual promedio a precios constantes entre 1990-1998
(Deflactado por índice de precios al consumidor)*



La tarifa es naturalmente establecida, en la práctica, no sobre las distancias estrictas (tarifa tipo taxi), sino sobre seccionados del recorrido. Las empresas tienen la iniciativa, bajo control más o menos estricto del poder concedente, para fijar dicho seccionado, esto es, los tramos de cada recorrido a partir de los cuales se fijan los valores de tarifa. En oportunidades, tal seccionado es utilizado como herramienta competitiva.

Con excepción de lo establecido para el segundo caso (tarifado proporcional), el régimen tarifario tiene la característica de penalizar viajes con transferencia, dado el menor costo unitario que representan los trayectos mayores. Esto representa un obstáculo a políticas de integración inter e intramodal, aun cuando en el caso del ferrocarril, las tarifas actuales son lo suficientemente bajas como para alentar la transferencia (y en alguna medida, ello explica el crecimiento considerable de la demanda que experimentó)⁵⁷.

⁵⁷ Un resultado más que interesante del ETRAM (Estudio del Transporte Metropolitano - a realizar por la Secretaría de Transporte) sería el de determinar hasta qué punto esto se verifica en la práctica.

Cabe destacar que la tarifa ha sufrido un incremento considerable, en términos reales, desde la década del 80. Con respecto al índice de Precios al Consumidor, la tarifa promedio se ha incrementado alrededor de 10% real; si se adopta el índice de precios mayoristas, el incremento es mucho mayor (alrededor de 120%), y más aún en dólares corrientes; esto refleja el importantísimo cambio de precios relativos ocurrido en la economía argentina. Actualmente, la tarifa media por pasajero-km se sitúa en torno de \$ 0.13.

Cabe señalar que las prestaciones de servicios semi-rápidos y punto a punto se realizan sobre la base de una tarifa incrementada en un 25%.

Esta modalidad se opera básicamente en servicios suburbanos, permitiendo en algunos casos la constitución de auténticas prestaciones nuevas, por la captura de tráfico de media distancia.

En cuanto a los servicios diferenciales, que cubren una porción muy reducida de la demanda, operan sobre los recorridos de servicios comunes, a cargo de las mismas empresas, quienes deciden libremente sobre su implementación, tarifa y eventual desactivación. Luego de un cierto "boom" de esta modalidad, ella se ha visto reducida en algún grado. Las tarifas cobradas actualmente se encuentran en torno de 2-3 veces las de los servicios comunes, tras haber alcanzado valores considerablemente mayores (hasta 5-6 veces). Probablemente, el incremento de tarifas del autotransporte - frente a las opciones de taxi, remise, charter y aun ferrocarril metropolitano - haya contribuido para estrechar el margen de maniobra en este sentido. Interesa destacar como elemento de estudio las posibilidades reales de este tipo de prestaciones, sobre todo como alternativa al uso del transporte individual (las evidencias actuales, escasas, sugieren que el público interesado se trata mayormente de usuarios de los servicios comunes de la línea).

El cuadro D.3 los gráficos D.5 al D.7 muestran la evolución de indicadores por grupo de tarificación que reflejan lo anteriormente comentado.

Cuadro D.3 Transporte Automotor Urbano de Pasajeros de Jurisdicción Nacional, Servicio Público. Indicadores por grupo de tarificación -Pasajeros transportados-

	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Distrito Federal</i>	513.984.306	466.999.293	431.899.000	393.072.881	362.137.979
<i>Suburbana Grupo I</i>	1.441.198.049	1.318.321.843	1.222.356.498	1.220.457.685	1.158.697.234
<i>Suburbana Grupo II</i>	45.962.000	43.795.000	40.271.500	36.941.316	38.541.293
<i>Semirrápidos</i>	13.991.620	16.061.532	18.268.161	23.368.986	20.819.920
Total común	2.015.135.975	1.845.177.668	1.712.795.159	1.673.840.868	1.580.196.425
<i>Diferenciales DF</i>	3.026.967	3.271.739	1.547.000	1.557.000	1.446.779
<i>Diferenciales SG1</i>	18.287.998	16.450.582	12.527.000	10.869.254	8.222.658
Total diferencial	21.314.965	19.722.321	14.074.000	12.426.254	9.669.437
Total	2.036.450.940	1.864.899.989	1.726.869.159	1.686.267.122	1.589.865.862

-Kilómetros recorridos-

	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Distrito Federal</i>	142.648.588	137.105.002	134.343.000	123.397.000	117.943.447
<i>Suburbana Grupo I</i>	574.784.079	567.818.256	566.362.869	564.694.810	562.271.128
<i>Suburbana Grupo II</i>	54.583.000	53.183.000	63.819.530	59.223.811	66.260.775
<i>Semirrápidos</i>	7.548.344	10.457.521	20.487.155	21.839.832	16.761.878
Total común	779.564.011	768.563.779	785.012.554	769.155.453	763.237.228
<i>Diferenciales DF</i>	3.778.799	3.359.495	1.954.000	1.866.000	1.588.746
<i>Diferenciales SG1</i>	26.836.609	26.058.063	21.428.000	19.469.060	14.392.382
Total diferencial	30.615.408	29.417.558	23.382.000	21.335.060	15.981.128
Total	810.179.420	797.981.337	808.394.554	790.490.513	779.218.356

-Índice pasajero/kilómetro-

	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Distrito Federal</i>	3,60	3,41	3,21	3,19	3,07
<i>Suburbana Grupo I</i>	2,51	2,32	2,16	2,16	2,06
<i>Suburbana Grupo II</i>	0,84	0,82	0,63	0,62	0,58
<i>Semirrápidos</i>	1,85	1,54	0,89	1,07	1,24
<i>Diferenciales DF</i>	0,80	0,97	0,79	0,83	0,91
<i>Diferenciales SG1</i>	0,68	0,63	0,58	0,56	0,57
Total	2,51	2,34	2,14	2,13	2,04

-Parque automotor-

	Parque	Antigüedad Media
Distrito Federal	2.107	4,36
Suburbana Grupo I	6.880	5,45
Suburbana Grupo II	502	5,89
Diferenciales DF	25	6,72
Diferenciales SG1	198	6,01
Diferenciales de Cap.Lim.	34	1,00
Total	9.746	5,3

Gráfico D.5 Autotransporte público de pasajeros de jurisdicción nacional. Evolución de pasajeros transportados discriminado por grupos de tarificación para el período 1993-1997.

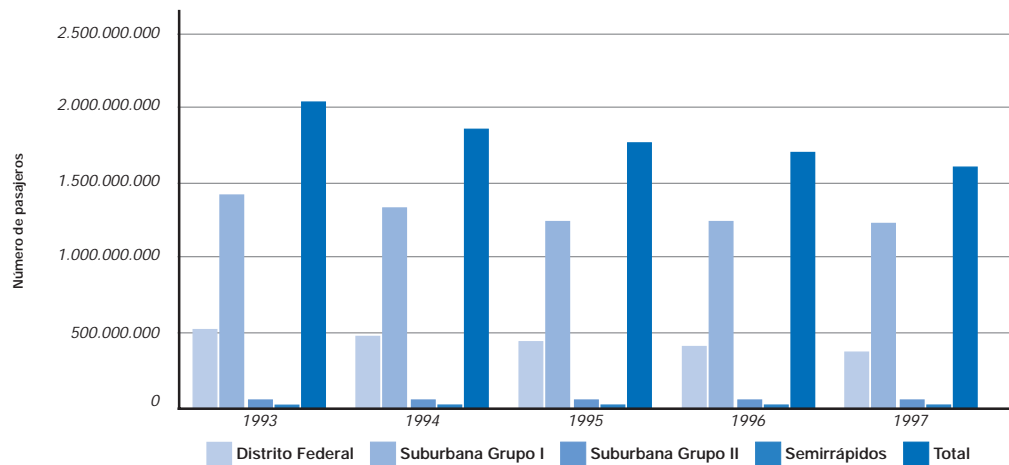


Gráfico D.6 Autotransporte público de pasajeros de jurisdicción nacional. Evolución de los km recorridos discriminado por grupos de tarificación para el periodo 1993-1997.

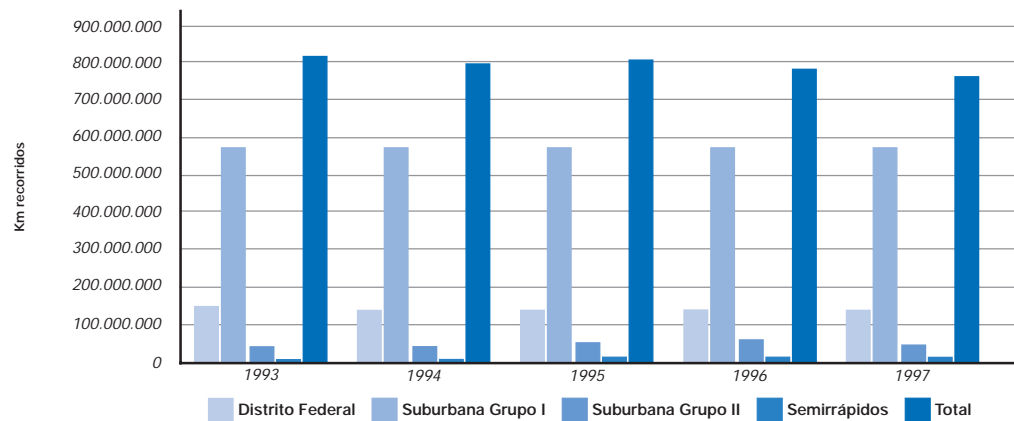
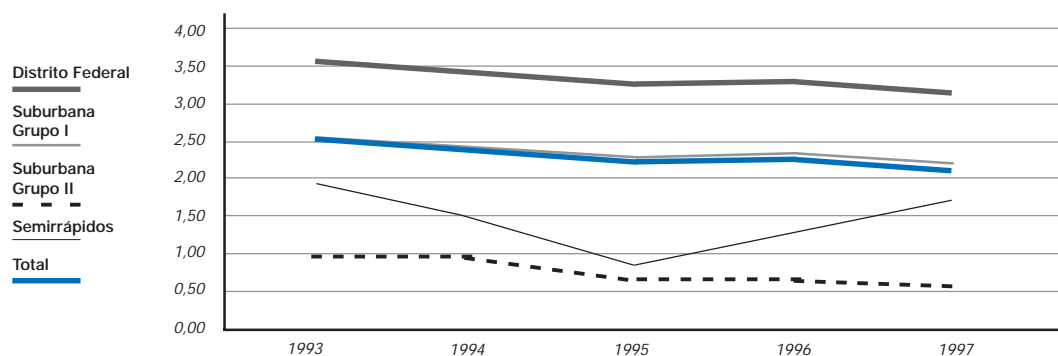


Gráfico D.7 Autotransporte público de pasajeros de jurisdicción nacional. Evolución del índice pasajero/Km discriminado por grupos de tarificación para el período 1993-1997.



e. Costos

Un estudio de FIEL estima los costos de movilidad del autotransporte público en alrededor de \$ 1.3 por veh-km⁵⁸ para servicios comunes.

Para un índice pas-km de 2.04 (valor para 1997), el valor obtenido de tarifa económica retributiva es de \$ 0.64, algo inferior a los niveles vigentes (\$0.70 en promedio, aproximadamente).

⁵⁸ Según FIEL – “Financiamiento del sector transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires” – 1995.

f. Financiamiento

El transporte automotor ha operado, desde su privatización en la década del 60, sin subsidios estatales explícitos, por lo que todos los costos erogables de las empresas se encuentran financiados por la tarifa.

No existen mecanismos explícitos para internalizar costos externos (típicamente, congestión, contaminación y servicio de infraestructura vial).

El sector abona tributación específica en concepto de impuesto a los combustibles y a la tenencia de vehículos; incluye asimismo el impuesto a los ingresos brutos, pero es consumidor final en cuanto al Impuesto al Valor Agregado (esto implica una desgravación que afecta aproximadamente el 60% del valor de la producción del sector). En primera aproximación, podría afirmarse que el automotor se encuentra en situación equilibrada o moderadamente deficitaria, respecto del resto de la sociedad (considerando las externalidades señaladas); pero esta hipótesis deberá ser constatada adecuadamente por un estudio específico, por cuanto depende crucialmente de las densidades de tránsito, extremadamente variables como en toda red metropolitana de transporte.

g. Ecuación económico-financiera

Si bien en promedio podría afirmarse prima facie que los prestadores se encuentran en equilibrio, en cuanto los ingresos cubren la totalidad de los costos erogables más una adecuada rentabilidad, la elevada dispersión empresarial existente implica una disparidad de situaciones muy acentuada. En primera aproximación, puede estimarse que los ingresos por veh-km oscilan hasta más/menos 25%, con respecto al promedio. Si bien este guarismo no es suficiente a los fines de establecer rentabilidad (por cuanto los costos son variables, en función principalmente de las velocidades de marcha), es evidente que estos diferenciales reflejan situaciones harto dispares; téngase presente al respecto que el margen de utilidad neta del sector puede estimarse en 10-15% de los ingresos, y que los costos corrientes representan no menos del 70%; cada punto porcentual representa así entre un 6 y 10% del monto de utilidades.

Esta situación ha tendido a morigerarse un tanto, con el proceso de gradual concentración empresarial en curso, que ha significado la absorción en grupos mayores de diversas líneas “clásicamente” deficitarias, pero que habían subsistido precariamente durante un largo período.

h. Evolución reciente y perspectivas

La evolución reciente del sector no ha sido favorable, tanto en términos de demanda como de desempeño económico. En particular:

- La demanda ha observado un estancamiento o decrecimiento, lo que se ha traducido en niveles de carga media un 15% menores a los de la década pasada, pese a un incremento importante en el tamaño medio de las unidades (estos guarismos corresponden a líneas de jurisdicción nacional).
- Como ya se mencionó, los niveles tarifarios han crecido sensiblemente desde la década pasada, en términos de índices generales de precios (más de un 100%). Ello sin embargo no ha permitido mejorar la rentabilidad media, en función del incremento de precios de algunos rubros clave (salarios y seguros, principalmente) y de la caída de tráfico. No debe olvidarse, sin embargo, que existen niveles muy dispares de rentabilidad.
- En algunas áreas, se ha verificado la competencia creciente de servicios de oferta libre (charter y remises), en situación tanto de legalidad como de clandestinidad; pero puede considerarse que este factor no debería haber afectado al sector en su conjunto, por cuanto su magnitud no lo justificaría. Esto no quita que en algunos casos particulares tenga impacto sensible (por ejemplo, Florencio Varela).

La recuperación del servicio ferroviario ha contribuido probablemente a la sustracción de tráficos (aunque sobre todo de distancias mayores, en si poco atractivos, excepto para las líneas cuya tarifa es proporcional a la distancia); de cualquier forma, aun si se tomaran los guarismos de variación aparente (viciados por niveles importantes de evasión), la incidencia de este fenómeno no debe sobreestimarse, puesto que representaría alrededor de 700.000 pasajeros diarios, sobre 9.000.000. Por otra parte, una fracción de los viajes derivados debería reflejarse en demanda por servicios complementarios de APP.

- Puede entonces sugerirse como una causa de importancia, aun cuando no se disponga de guarismos precisos al respecto, la creciente motorización verificada en la década del 90, y la habilitación de algunas vías rápidas que han facilitado la circulación automotriz. Pero éste es un elementos sobre el que sólo cabe conjeturar.⁵⁹

⁵⁹ Las autopistas de acceso a Buenos Aires existentes en 1990 (Panamericana y Ricchieri) muestra crecimientos de tránsito importantes (del orden de 5% anual); pero este indicador evidentemente no puede tomarse como válido, toda vez que puede haber existido derivación de tráficos desde otros itinerarios (existen asimismo variabilidades pronunciadas según sea el tramo considerado). Por su parte, los guarismos de consumo de combustible para automóvil (naftas y GNC) para Capital Federal y provincia de Buenos Aires indican un incremento anual de consumo inferior al 3% (ver Anuarios ADEFA, varios años). El gas-oil observó en cambio crecimientos de consumo sustancialmente mayores, lo que podría reflejar en parte la incidencia de la dieselización del parque de automóviles. Cabe señalar por otra parte que las ventas en Capital Federal crecieron en niveles muy inferiores a las de la provincia de Buenos Aires, en la que inciden obviamente las ventas en áreas externas a la Región (sobre cuya dinámica en realidad no puede aventurarse dato alguno; pero es posible que el consumo de gas oil haya crecido en función de los usos agrícolas, dado el crecimiento del volumen de cosechas). De cualquier forma, estos guarismos no pueden adoptarse directamente, por el obvio motivo de que el rendimiento del parque nuevo introducido a partir de 1991 seguramente es superior al de vehículos más antiguos (si bien en un periodo de 5 años el porcentaje de renovación es moderado; puede estimarse en torno de 30%).

- Por otra parte, no debe descartarse una reducción en la demanda general de movilidad, en función del fuerte crecimiento del desempleo en el área, como así también la reducción de ingresos reales de parte importante de la población, en virtud de la sensible concentración de ingresos verificada en el período⁶⁰. Es de destacar entonces la importancia de la recuperación de tráficos de los medios guiados, en un contexto de demanda declinante para el transporte colectivo.

⁶⁰ En base a la Encuesta Permanente de Hogares para la Región Metropolitana, C. Pessino ("La anatomía del desempleo" - Desarrollo Económico - Nro. especial 1996) estima que el empleo se reduce un 5% entre 1991 y 1995.

La conjugación de una demanda estancada y un conjunto de pautas de operación y desarrollo poco flexibles y pobremente fundamentadas permiten suponer que las perspectivas del APP no son aleccionadoras.

En particular, el actual marco institucional parece dificultar la adopción de medidas de racionalización de la red, por la escasa capacidad de gestión del poder concedente, la atomización empresarial, su relativa capacidad gerencial y los pronunciados diferenciales de rentabilidad.

En alguna medida, los operadores carecen de la posibilidad de encarar acciones de alcance mayor, que vayan más allá de proseguir con su insegura estrategia de expansión y de sostener mediante frecuencia su posición en los mercados, por falta de una instancia de racionalización general del sistema.

Es en este contexto donde deberán ensayarse diversos horizontes de política pública.

3. Servicios de oferta pública

Bajo esta denominación, la normativa comprende un conjunto de servicios colectivos contratados bajo formas diferentes de las típicas del servicio público. Se trata de los servicios habitualmente conocidos como "charters". Esta modalidad se ha desarrollado en la década pasada y principios de la presente, principalmente en función del desmejoramiento del servicio ferroviario.

Actualmente, ocupa una franja relativamente reducida, aunque por cierto que estabilizada, y a cargo en muchos casos de empresas formalmente constituidas. El servicio no tiene restricciones en cuanto al cobro de tarifas, las que se sitúan en niveles similares a las de los servicios diferenciales del autotransporte de oferta pública. Las pautas operativas establecen limitaciones con respecto a los puntos de ascenso y descenso a lo largo del recorrido.

A continuación se detallan algunos datos relevantes de este segmento de oferta (obtenidos del Anuario Estadístico de la Comisión Nacional de Regulación de Transporte):

<i>Cantidad de empresas registradas:</i>	<i>2,619</i>
<i>Cantidad de empresas con certificados vigentes:</i>	<i>1,336</i>
<i>Cantidad de vehículos con certificados vigentes:</i>	<i>1,932</i>
<i>Asientos promedio:</i>	<i>17.5</i>
<i>Antigüedad media del parque:</i>	<i>3.7 años</i>

4. Las opciones de política

De acuerdo a lo indicado en el cuadro de situación, los siguientes aspectos del APP deben ser objeto de intervención:

- i. Baja rentabilidad y elevada disparidad entre empresas
- ii. Competencia de servicios no autorizados
- iii. Elevada accidentalidad
- iv. Pautas de gestión empresarial

Por otra parte, se requiere definir pautas más generales de política, que atañen a la función que se pretende asignar al APP, en el conjunto de los modos de transporte. Provisoriamente, y hasta tanto no se definan a nivel político los principios que deben guiar el accionar en el sector, pueden proponerse lo siguiente, fruto de la experiencia acumulada (y del sentido común):

- En general, los desplazamientos de elevada magnitud, que implican densidades considerables sobre las redes de transporte, deben ser canalizados a través del transporte público, en cualquiera de sus modos. Este principio vale para los trayectos radiales en forma inmediata, pero es de aplicación a vinculaciones de cualquier configuración.
- Debe asegurarse la disponibilidad de transporte público para la población de menores ingresos, habida cuenta de su cautividad, mediante una configuración de oferta que asegure una adecuada cobertura territorial; esta misión es primordial del APP, por sus características técnicas y regulatorias.
- Debe mantenerse la diversificación de oferta actual, en particular en lo referido a taxis, remises y servicios de oferta libre, asegurando sin embargo la internalización de costos externos y el cumplimiento de las pautas técnicas y de seguridad correspondientes; esta propuesta debe entenderse como enmarcada en un contexto donde el APP regulado⁶¹ (y los medios guiados) constituyen una suerte de punto referencial, a partir del cual pueden constituirse los servicios de oferta libre y los taxis y remises bajo condiciones más flexibles.

⁶¹ Más abajo se fundamenta la política de mantener la regulación del APP.

- Deben potenciarse los medios ferroviarios y subterráneos, en la medida en que pueda aprovecharse en toda su capacidad, dentro de límites razonables de seguridad y conveniencia para el usuario; la constitución de centros que faciliten la transferencia inter e intramodal es en este sentido un paso importante.
- La expansión de capacidad de los medios ferroviarios y subterráneo debe ser estudiada en cambio con detenimiento, habida cuenta de los cuantiosos recursos que ella implica, en particular en el caso de la red de subterráneos; las definiciones, en consecuencia, deben responder a estudios detallados.

- Debe asimismo explotarse la potencialidad técnica del APP en oferta de media capacidad, mediante la instrumentación sistemática de carriles preferenciales, que permitan incrementar la velocidad y capacidad de circulación. Esta opción puede constituir una prolongación natural de líneas de subterráneo, de costo sustancialmente más bajo.

Las opciones de política sectorial para el APP deben ser planteadas básicamente a partir de la intervención en el marco regulatorio del sistema, por cuanto el estado no tiene actualmente injerencia directa en la operación. Naturalmente, en la definición del marco regulatorio intervendrán no sólo sus características normativas, sino también las prácticas que efectivamente toman lugar.

A nivel general, podrían identificarse tres modelos posibles, que deben ser considerados como casos ideales, sujetos a matices diversos:

- Desregulación: consiste en la apertura sin discriminación alguna a operadores, previo cumplimiento de normas mínimas de seguridad y eventualmente con un compromiso de permanencia mínima del servicio. Con algunas variantes, este modelo ha sido implementado en Chile y Gran Bretaña (excepto el caso del Gran Londres). En el caso de Santiago de Chile, se ha regresado posteriormente a un sistema regulado.
- Regulación pasiva: se trata de la situación actual para la Región Metropolitana de Bs. Aires, ya descrita.
- Regulación activa: consiste en que el poder concedente defina las características de la oferta y remunere a los operadores en función de los parámetros operativos y los costos asociados a ellos, reteniendo para sí la recaudación; la adjudicación de permisos puede realizarse a través de una licitación que adjudique al menor costo ofertado. Este esquema se aplica actualmente en diversas ciudades de Brasil (en particular, Curitiba).

En algún grado, la selección del marco regulatorio responde a principios generales de política, que van más allá de consideraciones sectoriales. No se ingresará aquí en esta temática, fuera de esta mención. El objetivo de lo que sigue será indicar las posibles consecuencias de cada modelo, con eventuales variantes, sobre la situación actual del APP.

Pese al atractivo que tendría la opción desreguladora, en cuanto a su flexibilidad para readaptar la oferta a las condiciones actuales y el bajo compromiso estatal, esta vía parece aportar más problemas que soluciones, por diversos motivos:

- Por una parte, la concurrencia simultánea de indivisibilidades, libre entrada y ausencia de contratación previa introduce una fuerte inestabilidad en el mercado, sin que parezca posible alcanzar un equilibrio definible.
- Por otro lado, debe señalarse que no existen hoy día algoritmos que permitan asegurar el diseño de una red óptima; en consecuencia, no resulta posible evaluar si el libre juego de oferentes realmente conduce hacia una configuración óptima.
- Finalmente, debe señalarse la presencia de externalidades negativas importantes (básicamente, congestión y contaminación), de difícil control en un contexto desregulado.

La experiencia internacional no parece favorecer la opción desreguladora. En el caso de Santiago de Chile, fue necesario retornar a un régimen regulado, tanto en función de externalidades negativas como de la conformación de un cartel empresario que no fue posible desmontar. En el caso británico, el mayor éxito que se atribuye a la reforma regulatoria es la disminución (en realidad, bastante parcial) de subsidios fiscales a operadores, un aspecto no relevante en el caso de Buenos Aires⁶².

⁶² Véase al respecto Müller, A. - "El autotransporte público urbano: (más acerca de) el debate regulación-desregulación" - *Desarrollo Económico* Nro. 143 - 1996.

Se ha señalado la imposibilidad de determinar una configuración óptima de oferta a priori indica que el único procedimiento viable es el de una suerte de ensayo y error. Esto implica que la definición del marco regulatorio deberá tener en cuenta este requisito.

La opción de la regulación pasiva presenta algunas limitaciones, por lo menos en su experiencia histórica en la Región, para viabilizar el procedimiento mencionado. Ello se

debe a la atomización empresarial, en coexistencia con la necesidad de asegurar la ecuación económica de cada operador. En la medida en que el marco regulatorio asuma que las rentabilidades de los operadores deben mantenerse niveladas, este objetivo puede fácilmente entrar en conflicto con objetivos de racionalización, por cuanto es casi inevitable que las derivaciones de tráfico que se intenten producir afectarán las rentabilidades. De hecho, históricamente no se han implementado mecánicas de tipo experimental.

Por su parte, la regulación activa no es susceptible de ser puesta en práctica en un lapso breve, por cuanto implica una ampliación considerable de funciones por parte del poder concedente, tanto en términos administrativos (por requerirse un sistema de recaudación y pago a los concesionarios) como de control de cumplimiento y evaluación de la red. Por otra parte, su conveniencia económica - aun cuando existan antecedentes internacionales y evidencias locales en apariencia favorables - debe aún ser aquilatada, por cuanto implica un drástico incremento de recursos destinados a la gestión estatal. Ello debería surgir de un análisis que permita establecer el costo de las actuales disfuncionalidades, que la regulación activa estaría en condiciones de corregir, frente a los costos de funcionamiento del poder concedente así redefinido.

Al margen entonces de una eventual definición estratégica en favor de alguna pauta en especial, parece claro que en el corto-mediano plazo el APP deberá gestionarse en un marco regulatorio que se encontrará en algún punto a mitad de camino entre regulación activa y regulación pasiva. No debe incluso descartarse la posibilidad de supeditar la definición estratégica a los resultados que efectivamente se alcancen en este período próximo. Esta suerte de compromiso implica que no será posible alcanzar cabalmente los objetivos correctivos planteados; pero sí es menester producir una mejoría importante, respecto de la situación actual.

Podrían delinearse de esta forma dos escenarios alternativos, cuyo carácter distintivo estriba en el nivel de proximidad con el actual cuadro de regulación pasiva.

Escenario I: profundización de algunas tendencias actuales hacia la concentración empresarial, depurando los emprendimientos inviables por acumulación de deudas y otorgando amplio margen a los operadores que permanezcan para redimensionar la red, dentro de cánones de serviciabilidad y rentabilidad preestablecidos. La oferta de servicios semi-rápidos y diferenciales se mantendría con sus características actuales, estableciéndose eventualmente un cargo por congestiónamiento para los últimos, supeditado al cobro por tal concepto a automóviles particulares y taxis.

Este escenario tiene la característica de transferir a los operadores el diseño del proceso de redimensionamiento y ajuste del sistema, tanto en términos de configuración empresarial (los "take-overs" serían básicamente negociados) como de red, manteniendo el conjunto de operadores actuales; lo que lo diferencia de la actual situación de regulación pasiva es una postura más enérgica del poder concedente en materia de cumplimiento de normas y expulsión de operadores inviables.

Cabe destacar un elemento de aparición reciente, que facilitaría la implementación de este escenario: la participación de numerosas empresas en los dos principales consorcios que explotan concesiones del ferrocarril metropolitano; pero debe señalarse que esta circunstancia no es garantía de automática confluencia de intereses.

Escenario II: liquidación de emprendimientos inviables, ajuste de la oferta por parte del poder concedente y posterior licitación abierta, brindando peso en el proceso a la situación patrimonial y capacidad técnica de los oferentes. Opcionalmente, pueden definirse orientaciones en favor de una mayor concentración empresarial, dando puntajes preferenciales a empresas de baja talla y elevada rentabilidad hoy en operación. Es probable que este criterio deba ser implementado mediante la licitación en paquete de servicios de rentabilidad diferenciada. La oferta de servicios diferenciales se mantendría en los términos actuales, con la eventual adición de un cargo por congestiónamiento, supeditado al cobro por tal concepto a automóviles particulares y taxis. En cuanto a los servicios semi-rápidos, cabría mantenerlos e incluso incentivar su desarrollo, a partir del estudio de los efectos de derivación de tráfico.

La implementación de este segundo escenario implica la realización previa de un comprensivo estudio de la red, a fin de aproximar configuraciones del servicio que permitan corregir las disfunciones actuales. Asimismo, se requiere definir una estrategia de implementación que contemple que numerosos operadores disponen hoy día de concesiones otorgadas por 10 años.

En cuanto al aspecto de coordinación intermodal, el campo de aplicación sería por el momento limitado, por cuanto dependería básicamente de acuerdos voluntarios entre operadores. Sólo en el marco de una regulación activa plena parece posible implementar boletos multimodales.

Los aspectos interjurisdiccionales deberían ser considerados, especialmente si se implementa el Escenario II, por cuanto la racionalización de la red debería incorporar líneas de todas las jurisdicciones (incluyendo en una versión más radicalizada la fusión de líneas de diferentes jurisdicción). Ello implica la apertura de una instancia de coordinación interjurisdiccional, que no tiene por qué ser una Autoridad que concentre facultades de las diferentes jurisdicciones; pero sí debería establecer como mínimo mecanismos activos de consulta, a fin de evitar externalidades negativas importantes. El nuevo status jurídico de Buenos Aires, en cuanto ciudad autónoma, refuerza este requerimiento de coordinación; asimismo, requiere definir si ella debe retomar la jurisdicción sobre el transporte automotor que opera dentro de sus límites.

Aunque resulte obvio, cabe subrayar que la implementación de cualquiera de ambos escenarios implica un compromiso importante por parte del poder concedente, que deberá ser enfrentado fortaleciendo considerablemente sus recursos técnicos, humanos y materiales. En particular, porque la concentración empresaria limitará las posibilidades de una negociación en un contexto atomizado como el actual.

5. El autotransporte público desde la óptica empresaria

El sector empresarial actual del APP está constituido por un conjunto de actores que han mantenido continuidad a lo largo de las últimas décadas. Su visión del sistema responde en consecuencia a pautas ya consolidadas, lo que se refleja tanto en lo referido a aspectos operativos como en la visión estratégica del sector.

La actitud frente al poder concedente y a la sociedad en general se ha plasmado en posturas y cursos de acción, que se anuncian:

- Un discurso defensivo, frente a posibles amenazas al sector, se identifican principalmente en términos de reivindicación tarifaria, frente a variaciones aducidas de costos, y de prestaciones de servicios para-regulares, autorizados o no (clandestinos, eventualmente encubiertos como charters.)
- El marco regulatorio ha sido interpretado básicamente como un mecanismo de arbitraje en competencias de tipo comercial, antes que como un instrumento de racionalización global. El apego a este marco podría ser una razón por la cual la oportunidad de prestar servicios de oferta libre ha sido poco aprovechada, pese a que la disponibilidad de "marca" y presencia permitirían una ventaja significativa.⁶³ Esto es, el sector se habría restringido voluntariamente a prestaciones de servicio público a fin de no alterar el equilibrio interempresario.⁶⁴

⁶³ Por ejemplo, subarrendando prestaciones mediante cobro de un derecho de uso de marca sin mayor riesgo empresarial.

⁶⁴ Naturalmente, ésta es una hipótesis de verificación un tanto difícil.

- En general se ha mostrado atento a las posibilidades de entrada de nuevos operadores. Esto ha llevado a la absorción de empresas quebradas, y a la posterior participación en eventuales licitaciones para la readjudicación (licitaciones mayormente ganadas por los prestadores provisionales del servicio ya en operación). Cabe destacar que no parece haber habido grupos empresarios externos al sector interesados en entrar al servicio.
- La reivindicación tarifaria ha utilizado frecuentemente como “ariete” el conjunto de empresas en estado económico crítico, esto permite esconder, en algún grado, la existencia de notables diferenciales de rentabilidad.
- Si bien en años recientes ha habido ciertos cambios, en general no ha desarrollado un accionar basado en perspectivas de carácter estratégico, aún cuando el fuerte descenso de la demanda debería haber inducido una respuesta con vistas a un reajuste del sistema. Una única acción evidente que se ha tomado ha sido insistir en la reivindicación tarifaria, que encontró en el poder concedente una posición blanda. Debe señalarse que esto ha inducido un incremento sensible de la tarifa, en términos reales, lo que podría haber influido en algún grado en la propia demanda, produciéndose un círculo vicioso que el sector no parece encontrarse en condiciones de gestionar.

Una evidencia adicional puede obtenerse cuando se visualizan los limitados efectos de la participación empresaria en las concesiones ferroviarias. La participación tuvo (y tiene) un carácter colectivo, al haber sido negociada a nivel de cámaras, y no de empresas individuales. Ello podría haberse constituido en una suerte de polo de condensación de intereses, reduciendo la conflictividad interempresaria y permitiendo el reajuste más ordenado de la oferta⁶⁵, afectada en algún grado por la propia expansión del tráfico ferroviario.

⁶⁵ Podría agregarse tal vez que también se habría fortalecido su poder de negociación frente al Estado; pero la aquiescencia que éste ha manifestado frente a los requerimientos de incremento tarifario permite sugerir que tal vez este aspecto no sea tan relevante.