



C E S P A

Centro de Estudios de la Situación
y Perspectivas de la Argentina

ISSN 1853-7073

Una reforma sin desenlace: El caso del autotransporte interurbano de pasajeros.

Alberto Müller

DOCUMENTO DE TRABAJO Nro. 17

Marzo 2010



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



Av. Córdoba 2122 (C 1120 AAQ) Ciudad de Buenos Aires
Tel./Fax: 54-11-4370-6135 – E-mail: cespa@econ.uba.ar
<http://www.econ.uba.ar/cespa.htm>

1. Objetivo*

El presente trabajo considera la reforma regulatoria instrumentada en el autotransporte interurbano de pasajeros por automotor público de la Argentina en 1992, que opera en jurisdicción nacional¹. Su propósito es brindar un relato de dicha reforma y sus impactos; complementariamente, se ofrecerá una brevísima retrospectiva anterior, para finalmente hacer referencia a la (indefinida) situación actual.

Debe señalarse que esta actividad, pese a su importancia en la vida diaria de los argentinos², se encuentra poco estudiada a nivel académico³. En el plano estatal, los estudios acerca del sector (y sobre el transporte de cargas) han sido relativamente escasos, en comparación con otros modos. En el Segundo Plan Quinquenal del gobierno justicialista (1951) y aun el Plan de Transporte de Largo Alcance de 1962 no hay menciones acerca del transporte interurbano por ómnibus. Los sucesivos Planes de Corto Plazo, editados bajo el paraguas del denominado Plan Nacional de Transporte recogieron desde 1977 hasta 1985 algunas estadísticas básicas, pero sin profundizar acerca de su constitución y desempeño. Ya durante los años '80 y '90, se desarrollaron algunos estudios específicos en el ámbito de la Secretaría de Transporte de la Nación⁴, pero luego estos esfuerzos fueron discontinuados.

* Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el II Congreso Latinoamericano de Historia Económica. Se agradecen comentarios formulados en esa oportunidad por Andrés Regalsky.

¹ En función del ordenamiento constitucional y legal del país, las prestaciones de autotransporte que afectan sólo a una provincia son de jurisdicción provincial. En consecuencia, la jurisdicción nacional recae solamente para aquellas prestaciones que abarcan más de una provincia. Este trabajo hace referencia únicamente a las líneas de jurisdicción de la Nación. A nivel provincial, cada unidad administrativa es libre de darse el régimen que considere conveniente.

² No existen estadísticas en cuanto a la distribución de tráficos por modo. Una estimación tentativa del autor sugiere que el autotransporte colectivo representaría cerca del 40% de los desplazamientos totales de personas. La cuarta parte corresponde al autotransporte colectivo de jurisdicción de la Nación, objeto del presente trabajo; el resto, a esta misma modalidad en jurisdicciones provinciales, como así también a otras formas de contratación (servicios de turismo, charters, etc.). Excepto las cifras referidas al autotransporte de jurisdicción nacional, estos guarismos surgen de fuentes indirectas (básicamente, conteos de tránsito y clasificación vehicular), por lo que no debe atribírseles precisión.

³ Pueden mencionarse aquí Manigot (1996), Müller (1992, 2003) y Parodi y Sánchez (2002).

⁴ Se trata de Conarsud (1988), Conarsud (1989) y PNUD (1994). Los tres estudios fueron dirigidos por el autor de este trabajo.

Es necesario entonces construir una tradición de investigación; el autor de este trabajo pretende dar una modesta contribución en tal sentido.

2. Retrospectiva histórica: un protagonista silencioso

El AIP en la Argentina da sus primeros pasos a mediados de la década del '30; ello se da con prestaciones complementarias a las brindadas por el ferrocarril como con los primeros ensayos de competencia con éste. Se instrumentan así servicios en combinación con el ferrocarril, tales como San Antonio Oeste-Trelew-Comodoro y Catamarca-La Cocha, pero también servicios de Buenos Aires a Rosario y Buenos Aires a Mar del Plata. Con relación a éstos últimos, es interesante destacar que las prestaciones a Rosario generaron una acción de impugnación por parte de la empresa ferroviaria privada que operaba el servicio superpuesto (Ferrocarril Central Argentino), mientras que en el segundo corredor la propia empresa ferroviaria existente (Ferrocarril Sud) estableció un servicio automotor, constituyendo una empresa que hoy aun persiste⁵. Esto es, desde épocas tempranas el AIP fue visualizado como una opción al modo ferroviario.

El sector fue ganando posiciones, de la mano de las ventajas técnicas propias, que fueron dando lugar a vehículos gradualmente más eficientes y confortables. Asimismo, la posibilidad de incorporación de parque se amplió en grado considerable, luego de encontrarse severamente comprometida durante la década del '50, en virtud de restricciones que afectaron al funcionamiento de la economía como un todo. Un factor que contribuyó en forma crucial, por su parte, fue el incesante crecimiento de la red vial pavimentada⁶, al tiempo que fueron mejorando gradualmente los accesos a la Región Metropolitana de Buenos Aires.

⁵ Se trata de la empresa El Cóndor, que en su momento fue nacionalizada conjuntamente con el sistema ferroviario, y luego privatizada.

⁶ Este crecimiento fue particularmente ostensible en las décadas de 1960 y 1970. Si en 1955 la red nacional contaba con 8.813 km pavimentados, ella sumaba 24.523 km en 1979 (fuente: Anuario Estadístico INDEC – 1979-1980). Debe señalarse que estas cifras no son estrictamente comparables entre sí, por cuanto las redes no coinciden en su totalidad; pero ellas dan una idea cabal de la expansión

Contribuyó a este crecimiento del AIP, además, el repliegue del ferrocarril, antes en los servicios secundarios, y a partir de fines de los '70 en los corredores troncales, donde se reducen gradualmente velocidad y calidad del servicio. Pero recién a partir de la década del '80 es que el AIP alcanza tiempos de viajes similares a los de los mejores servicios ferroviarios (que en rigor ya no lograba en esa misma época)⁷.

De esta forma, se pasa de una red poco articulada a nivel nacional en los años 40 a un sistema que cubre gran parte del territorio nacional con poblamiento, 30 años después⁸, con una oferta de diversificación considerable en las líneas troncales.

El cuadro siguiente detalla la evolución de la demanda en términos de períodos cuatrienales, a fin de decantar tendencias⁹.

Cuadro 1: Evolución del tráfico de pasajeros

	Pasajeros (mill.)- promedios anuales	Tasa anual ac.
1978-1981	40,6	
1988-1991	47,7	1,6%
1992-1995	51,6	2,0%
1996-1999	49,1	-1,3%

producida. Por otro lado, estas cifras no incluyen las redes provinciales, que hoy día presentan en conjunto una extensión similar a la de la red nacional, y cuyo crecimiento fue probablemente mayor aún..

⁷ A título de ejemplo: en la década del '70 los mejores tiempos ferroviarios desde Buenos Aires eran los siguientes:

- Mar del Plata: 4.15 hs
- Rosario: 3.40 hs
- Córdoba: 10.15 hs
- Tucumán: 15 hs
- Mendoza: 12.45 hs
- Bahía Blanca: 8.35 hs

(fuente: horarios ferroviarios de la época)

El AIP logra tiempos próximos a estos valores a partir de la década del '80, en la medida en que se habilitan rutas y accesos rápidos a la Región Metropolitana de Buenos Aires (en los casos de Rosario y Mar del Plata en rigor no los alcanza siquiera hoy día).

⁸ En Randle (1981), se presenta el desarrollo de la red de AIP, mediante sucesivos mapas.

⁹ Debe señalarse que en rigor estas cifras incluyen tráfico de pasajeros en servicios urbanos del interior del país; pero su participación es poco relevante.

2000-2003	42,1	-3,8%
2004-2007	58,4	8,5%

Fuente: información estadística de Secretaría de Transporte y CNRT

Como puede constatarse, a partir de la década del '80, el sistema ingresa en una suerte de meseta, con crecimiento bajo, si bien con oscilaciones importantes. A partir de al año 2004, sin embargo, se produce una importante (e inesperada) expansión de la demanda; de esta forma, el tráfico alcanza los 63,5 millones de pasajeros, un valor récord, en el año 2007¹⁰.

Cabe señalar complementariamente que el AIP adquiere en los años '90 carácter casi único de transportista terrestre de pasajeros en régimen colectivo y público (en conjunto con los servicios de jurisdicción provincial), al verificarse una marcada involución de los servicios ferroviarios, a raíz de un drástico recorte que afectó aproximadamente al 75% de la oferta en 1992, y del pobre comportamiento del segmento remanente. Hoy día el modo ferroviario no representa una alternativa relevante (más allá de tentativas espasmódicas de relanzamiento), principalmente por la fuerte desmejoría de sus tiempos de viaje, por el mal estado de la infraestructura férrea, apta mayormente para el transporte de cargas a bajas velocidades. Pero cabe señalar que la desactivación de los servicios en 1992 no parece haber tenido en el agregado una repercusión relevante sobre la demanda dirigida al AIP; esto sugiere que una parte no menor de la demanda – antes atendida a bajas tarifas y bajo nivel de confort por el ferrocarril – dejó de tener acceso a la posibilidad de viajar.

3. La pre-reforma: regulación y pasividad estatal

Desde el punto de vista normativo, la actividad se enmarcó desde el inicio en lo dispuesto en la ley 12.346, llamada en su momento de “Coordinación de Transporte”, sancionada en 1936, siendo su principal instrumento reglamentario el Decreto 27.911, de 1939.

¹⁰ Según información de CNRT

Este marco normativo pervivió, con ajustes diversos, hasta su reforma en 1992, acompañando en consecuencia el proceso de crecimiento y maduración del AIP. Su inspiración original era precisamente la “coordinación” del transporte, esto es, la regulación de su accionar en función de restringir la competencia con el modo ferroviario, entonces en manos privadas.

De este marco original se derivó un esquema regulatorio basado en la emisión de autorizaciones de prestación, denominadas “permisos”. Ellos establecían lo siguiente:

- Itinerario de prestación
- Frecuencia (número de prestaciones diarias o semanales)
- Tarifa
- Modalidad del servicio (local, semi rápido, etc.)
- Nivel de confort (servicio común, servicio diferencial, etc.)
- Tráfico autorizado; esto es, pares de orígenes-destinos para los que el prestado se encontraba habilitado a ofrecer servicio¹¹.

El término “permiso” apuntaba a transmitir ante todo la noción de que la prestación requería autorización previa. Si bien a primera vista podría asociarse este concepto al más corriente de “concesión”, esto no resulta ser así. La concesión supone un diseño activo de la prestación por parte del concedente (esto es, del Estado), para su posterior explotación por parte del sector privado (pudiendo eventualmente hacerlo por sí, mediante explotación por administración). Éste distó de ser el caso, dado que el rol del Estado fue mayormente reactivo, actuando más en el sentido de no autorizar que el de prohijar. El término “permiso” en este sentido es más elocuente, por cuanto implica autorizar una prestación no definida por el regulador.

En términos generales, entonces, el sistema se desarrolló – en extensión y volumen de oferta – a partir de las iniciativas de los operadores. El Estado se limitó mayormente a otorgar o denegar solicitudes, básicamente en función de los conflictos de interés

¹¹ Las restricciones de tráfico apuntaban típicamente a impedir la competencia con otras líneas que se superpusieran en la traza, fueran éstas nacionales o provinciales.

(reales o aducidos) con otros operadores; y en muchos casos ni siquiera daba respuesta, como lo atestiguan las más de 800 solicitudes con respuesta pendiente, registradas en 1992. cabe señalar por otra parte que una franja de servicios adicionales de lujo (“Diferenciales Clase A”) podían ser prestados por los operadores sobre sus trazas autorizadas, sin restricciones.

Las decisiones mostraban escaso sustento técnico, siendo de relativa jerarquía las oficinas de regulación y control: una única Dirección Nacional de Transporte Terrestre¹² comprendía la totalidad del automotor, en sus distintas vertientes, algo que no se condecía con la dimensión que había alcanzado el autotransporte urbano e interurbano. Recién en 1983 se constituyó una Dirección Nacional de Transporte Automotor Interurbano de Pasajeros.

En la década del '80, se formalizaron algunos concursos para la adjudicación de líneas (Buenos Aires-Salta y Buenos Aires-S.S.Jujuy), como forma de dar curso a un conjunto de solicitudes sin respuesta; pero este procedimiento fue por cierto la excepción. Si bien la normativa establecía la adjudicación de permisos mediante procedimientos concursales, era muy frecuente la emisión de “permisos precarios”, eventualmente revocables sin más; ellos eran incorporados al cuerpo de prestaciones regularizadas, en oportunidad en que se disponían renovaciones integrales de permisos, sin procedimientos concursales. De esta manera, se consolidó una suerte de paquete de derechos adquiridos por parte de los operadores, buena parte de los cuales se mantuvieron en cuanto tales durante gran parte de la vigencia del marco regulatorio establecido por la ley 12.346.

Por último, cabe consignar que se introdujeron algunas flexibilizaciones, en el curso de la década del '80, por las que se determinaron bandas tarifarias. Y poco antes de la reforma, se autorizó la prestación libre de servicios de lujo denominados “Ejecutivos”.

Éste fue el escenario que la reforma regulatorio de 1992 vino a cambiar drásticamente.

¹² El nivel de Dirección Nacional es el máximo escalón técnico, dentro de la Administración Pública Nacional de la Argentina.

4. La reforma: contenidos

La Argentina encaró, tras la crisis hiperinflacionaria de 1989-90, un amplio conjunto de reformas institucionales. Ellas se instrumentaron a través de dos leyes (ley 23.696 de Reforma del Estado, y ley 23.697 de Emergencia Económica). Este marco propició la privatización de empresas públicas y una orientación general pro-mercado. No estaban previstas allí acciones concretas referidas al AIP, pero posteriormente el Decreto de Necesidad y Urgencia 2.284/91 estableció en su artículo 17 que debía analizarse la posibilidad de desregular el “transporte de pasajeros (urbanos, aéreos y terrestre de media distancia)”.

Ello se corporizó, en el caso del AIP (asociado a la vaga definición de “transporte terrestre de media distancia”), en el Decreto 958/92, que dispuso un nuevo régimen regulatorio para el sector, aunque sin alterar su encuadramiento en la ley 12.346, que continuó (y continúa) vigente. Este régimen estableció formalmente una suerte de desregulación parcial, y parece haber constituido una solución de compromiso entre el Estado y los operadores. Ningún estudio técnico parece haber sido tomado en cuenta, a los fines de la reforma, sino que ella parece claramente haber brotado de una orientación política general¹³.

En términos sintéticos, el Decreto estableció las siguientes pautas regulatorias. Se definieron tres tipos de servicios para el AIP (se replican aquí las designaciones utilizadas en la normativa):

- Servicios Públicos: se incluyen aquí todos los servicios que los operadores se encuentran obligados a prestar. Se los identifica por un conjunto de características básicas: itinerario, frecuencia, confort y tarifa máxima.

¹³ De hecho, el nuevo régimen fue instituido por iniciativa de la Subsecretaría de Desregulación y Organización Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, una dependencia de carácter más político que orgánico.

- Servicios de Tráfico Libre: se trata de prestaciones que pueden prestar exclusivamente todos los operadores de líneas de Servicio Público, con absoluta libertad en cuanto a confort, frecuencia y tarifa; se establece como único requisito un período de prestación mínimo de 9 meses
- Servicios Ejecutivos: bajo esta designación, se incluyen servicios de elevado confort (de acuerdo a pautas prefijadas), cuya prestación se encuentra abierta a cualquier iniciativa que se presente, sin restricciones en cuanto a frecuencia y tarifa.

De esta forma, se abrió la posibilidad de que operadores preexistentes de Servicios Públicos prestaran servicios sobre corredores que antes se encontraban vedados para ellos. Esto constituyó el núcleo de la reforma: una desregulación abierta a los operadores preexistentes:

Es importante señalar las siguientes características del nuevo régimen:

- a) No se definió criterio técnico alguno para definir algún tipo de red básica de Servicios Públicos; sencillamente se dio este carácter a todas las líneas preexistentes a la reforma, a las que se otorgó por esta vía un permiso por 10 años (esto permitió regularizar en forma automática todos los permisos de carácter precario, a la vez que unificó sus vencimientos)
- b) No se estableció restricción alguna en cuanto a la dimensión relativa de Servicios Públicos y Servicios de Tráfico libre; el peso de la “carga” que representaba la prestación de los primeros se distribuyó así en forma aleatoria. Esto permitía que empresas de tamaño reducido pudieran ampliar o disminuir su oferta en el segmento de Tráfico Libre, mientras que los prestadores a cargo de un volumen importante de líneas de Servicio Público no tenían normativamente esta posibilidad.
- c) Se abrió la posibilidad de alquilar parque móvil en forma libre, para cualquier segmento de la oferta, y sin restricciones en cuanto a la propiedad del mismo; esto permitía que una empresa pudiera operar parque alquilado en su totalidad, lo que constituyó – como veremos – una puerta para la entrada de nuevos inversores.

- d) Se mantuvo la posibilidad de cambios sin límites en la composición societaria de los operadores, posibilitando así la entrada y salida de inversores (aunque se requería la previa autorización de la Secretaría de Transporte).
- e) Se estableció la apertura sistemática de ofertas – mediante mecanismos licitatorios – para nuevas líneas de Servicio Público; pero ellas fueron restringidas a nuevos operadores (con el aparente argumento de que los incumbentes ya podrían prestar el servicio bajo el régimen de Tráfico Libre)

Este régimen sufrió algunas modificaciones que no afectaron su esencia. Se establecieron algunas restricciones sobre la posibilidad de alquiler de parque (restringiéndola a la figura del leasing), a la vez que se flexibilizaron las condiciones de prestación de las líneas de Servicio Público (Decreto 808/95).

Si bien en lo formal, el nuevo régimen constituyó – como ya se dijo – una solución de compromiso, incluyó sin embargo algunos dispositivos que permitieron un importante cambio en la conformación empresaria, en lo que puede caracterizarse como una auténtica desregulación. A ello se hará referencia en el próximo apartado.

Cabe sin embargo señalar que el régimen fue suspendido en 1998, con el cierre del registro para nuevos servicios de Tráfico Libre (mediante Resolución 307/98 de la Secretaría de Transporte); asimismo, se interrumpieron las licitaciones de nuevas líneas de Servicio Público. Esto es, el nuevo marco tuvo vigencia por un período de seis años.

5. La reforma: impactos

Aspectos generales

La reforma iniciada en 1992 tuvo efectos muy importantes sobre la estructura y desempeño del AIP; el cuadro 2 aporta algunos indicadores para el período 1992-2001.

A nivel de oferta, los efectos más visibles son un incremento en el número de vehículos (40%) y en su capacidad (10%), y también un mayor recorrido medio anual del parque. Todo ello, frente a una demanda que se mostró estancada, e incluso con tendencia decreciente a partir de 1998. Como resultado, el factor de ocupación mostró una tendencia decreciente, incluso más allá del período de vigencia del nuevo régimen. A título comparativo, si el nivel de ocupación de alrededor de 70% que se observaba antes de la reforma fuera sostenible, podría estimarse una sobreinversión en parque del orden de 1.000 vehículos, un 30% del total.

Cuadro 2

EL AUTOTRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS TRAS LA REFORMA

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Número de operadores	158	160	164	165	171	167	178	185	154	157
Parque móvil	2.597	2.844	2.934	3.278	3.695	3.443	3.706	3.765	3.541	3.672
<i>Veh-km (millones)</i>	414	472	531	622	650	645	684	723	720	696
Promedio veh-km / vehículo	159.415	165.955	180.931	189.813	175.985	187.194	184.683	191.946	203.389	189.435
Asientos/vehículo	42	43	45	45	45	45	46	46	46	46
Edad promedio del parque	5,6	5,3	5,1	4,4	4,2	4,6	4,8	5	5,2	5,4
<i>Pasajeros (millones)</i>	48,0	49,8	55,8	50,5	50,3	49,4	49,9	50,4	46,5	42,3
Pasajeros-km (millones)	12.211	12.669	14.078	14.622	14.624	14.057	13.955	14.786	14.901	14.041
Pasajeros por vehículo	29,5	26,84	26,52	23,5	22,49	21,81	20,39	20,46	20,69	20,19
<i>Factor de ocupación</i>	0,70	0,62	0,59	0,53	0,5	0,48	0,45	0,44	0,45	0,44
Distancia media	254,4	254,4	252,37	289,54	290,67	284,3	279,45	293,64	320,53	332,09

Nota: El area sombreada corresponde al período de vigencia de la reforma

Fuente: CNRT

Los servicios conservaron sus principales características, en cuanto a categorías de confort.; las prestaciones de mayor lujo ocuparon una franja muy reducida. El Cuadro 3 indica la composición de servicios según confort, de acuerdo a información de oferta programada del año 2001.

Cuadro 3

AIP: SERVICIOS PROGRAMADOS – AÑO 2001

(valores anuales)

Categoría	Líneas	Veh-km	% Veh-km
Ejecutivo	43	27.177.323	3,5%
Diferencial Clase A	36	18.515.820	2,4%
Diferencial Clase B	52	51.489.361	6,7%
Común-Aire acondicionado	659	433.936.666	56,1%
Común	493	242.466.799	31,3%
	1.283	773.585.969	100,0%

Source: www.transporte.gov.ar - 2001

Nota: Excepto el caso de los Servicios Ejecutivos, todas las categorías podían ser operados como Servicios Públicos o Servicios de Tráfico libre. Los servicios Diferenciales Clase B eran muy similares a los servicios comunes.

De todas maneras, la calidad del servicio se incrementó, con la incorporación de vehículos de mayor dimensión y confort; pero esto puede atribuirse solo relativamente a la reforma. Por un lado, la baja de aranceles y la apreciación cambiaria que imperaron en la época facilitaron el reequipamiento del sector, el que por otro lado ya había incorporado mejoras significativas en el período previo a la desregulación. Sí puede imputarse a la reforma la caída en la edad media del parque, que vino de la mano de la masiva incorporación que se mencionó antes.

Las tarifas sufrieron un muy moderado decrecimiento, por el que se redujo además la relación entre el nivel tarifario fijado para las líneas de Servicio Público y el efectivamente cobrado; mientras que dicho nivel creció un 15%

entre 1992 y 2001, los valores efectivos cayeron cerca de 5% (Parodi y Sánchez, op.cit.). Sin embargo, las diferencias de valores tarifarios eran importantes entre corredores; la relación entre los niveles de tarifa para servicios regulados y tarifa efectivamente oscilaba entre -45% y +45%, indicando una gran disparidad de situaciones (según la misma fuente).

Sería de esperar, en principio, una relación decreciente entre número de operadores en un corredor y la tarifa cobrada, lo que permitiría atribuir la disparidad observada al nivel de concertación de la oferta. Una reseña de valores elaborada por Manigot (1996) arroja tal relación decreciente, pero su confiabilidad estadística es baja. El impacto encontrado es además de relativa magnitud: la entrada de un nuevo operador producía una reducción del 2% en la tarifa media; este valor no logra explicar las disparidades mencionadas.

Cambios en la configuración empresarial

Como sería de esperar, la combinación de sobre inversión y tarifas estables representó un impacto considerable sobre la sostenibilidad económica de las empresas. Fue así como un conjunto de operadores líderes (algunos de ellos presentes desde el principio del AIP) tomaron el rumbo de la quiebra. Como se verá más adelante, cerca del 40% del total de oferta de líneas de Servicio Público (en términos de veh-km) preexistente a la reforma correspondía a operadores que luego quebraron.

Por otro lado, se produjo la entrada de numerosos operadores nuevos. Adicionalmente, algunos operadores preexistentes de pequeña dimensión multiplicaron varias veces su tamaño, reflejando la entrada de nuevos inversores. Ello ocurrió típicamente mediante el alquiler de parque; en otros términos, los entrantes virtualmente “alquilaron” el permiso de la empresa y su nombre (si éste no fue incluso cambiado), para operar su propia oferta.

Hubo un aspecto sin embargo que permitió la supervivencia, y fue la renegociación de las condiciones laborales (reiterando en este sentido un resultado que se observó en numerosos reformas en el transporte automotor). Aun careciéndose de información formal, puede estimarse una caída de los salarios reales del orden de 30% (Parodi y Sánchez, 2002).

A pesar de la entrada de nuevos actores, la concentración continuó siendo una característica del AIP; véase al respecto el Cuadro 4¹⁴.

Cuadro 4

AIP: CONCENTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PROGRAMADOS- 2001

(valores anuales)

	Nro operadores	% Veh-km
Cinco mayores	5	39%
Cinco siguientes	5	16%
Resto	108	45%
Total	118	100%

Fuente: elaboración del autor sobre la base de datos de www.transporte.gov.ar – 2001, con apoyo de expertos

Podemos constatar que los 10 mayores operadores comprenden el 55% de la oferta de AIP. Sólo tres de estas primeras 10 firmas pertenecían a este grupo antes de la reforma. La empresa de mayor porte – un nuevo llegado a este grupo – explotaba en 2001 más del 13% del total de servicios programados, una dimensión relativa mayor a la alcanzada por la empresa líder durante el período anterior; todo ello, a pesar de la importante expansión de la oferta que se produjo.

¹⁴ Cabe señalar que la información disponible fue re-elaborada, a partir de consultas con expertos sectoriales, a fin de contemplar en forma adecuada los numerosos casos de empresas formalmente independientes, pero pertenecientes a un único grupo empresario. Ello explica que el total de empresas difiera de lo consignado en el cuadro 2.

Como se mencionó, lo ocurrido efectivamente en términos de comportamiento y desempeño varía considerablemente entre corredores. Se verificaron tanto guerras tarifarias e intentos de coordinación (típicamente, mediante códigos compartidos en la venta de pasajes). En las líneas marginales, no existió competencia alguna, por lo reducido de la oferta; cerca del 5% de los veh-km se sitúan en este caso, comprendiendo 100 líneas.

La actitud regulatoria

El desempeño del sector público como regulador, en esta nueva etapa, no fue mucho mejor que en el período anterior. El nivel de cumplimiento de la normativa fue limitado, y la supervisión pobre. A título de ejemplo, los operadores no se encontraban obligados a especificar, en horarios y boletos, si la prestación correspondía a una línea de Servicio Público o de Tráfico Libre. Asimismo, el seguimiento de la evolución tarifaria fue claramente insuficiente.

De todas formas, cabe mencionar las siguientes acciones por parte de la autoridad:

- a) Se procedió a la apertura de nuevas líneas, mediante licitación abierta únicamente a nuevos operadores (según se vio).
- b) En los casos de quiebras empresarias, la Secretaría de Transporte negoció la transferencia precaria del permiso a otros operadores, sin mecanismos licitatorios, reiterando prácticas anteriores. Esto se verificó sobre todo en el período posterior a la vigencia del régimen, e involucró un volumen importante de la oferta.

Pero en ningún caso se explicitó alguna política de asegurar niveles básicos de oferta de líneas de Servicio Público, siguiendo lo que se supone sería la

doctrina que subyace a la reforma. Una vez más, el papel del sector público fue mayormente pasivo.

El alcance de la desregulación

Como hemos visto, si bien en lo formal la desregulación del sector se limitó a los operadores existentes o entrantes vía licitación de líneas de Servicio Público, existían instancias que habilitaban la entrada de nuevos inversores; básicamente, por la posibilidad de incorporar parque alquilado, o por la simple transferencia de propiedad de las empresas (incluyendo aquí el caso de firmas en quiebra).

A fin de aquilatar el grado efectivo de apertura del AIP por la reforma, es oportuno comenzar distinguiendo tres categorías de operadores, a saber.

- a) Operadores pre-existentes: son aquéllos que existían al tiempo de la reforma, y que no vieron cambiar en gran medida su dimensión.
- b) Operadores adquiridos: son los que ya existían al tiempo de la reforma, y que sufrieron un incremento sustantivo en su nivel de actividad, por obra de la entrada de nuevos inversores
- c) Operadores nuevos: se trata de los operadores que ingresaron al sistema por prestar servicios Ejecutivos (un caso marginal, según se vio) o por resultar adjudicatarios de proceso de licitación de líneas de Servicio Público.

Siempre según la base de líneas de la Secretaría de Transporte, complementada por otros datos de fuentes diversas, es posible operacionalizar esta distinción; el Cuadro 5 muestra los resultados obtenidos, siempre en términos de volumen de oferta programada.

Cuadro 5

AIP: OPERADORES INCUMBENTES Y ENTRANTES

(datos anuales)

	Número	Veh-km	%
Operadores Pre-existentes	70	395.011.996	51%
Operadores Adquiridos	11	236.203.971	31%
Operadores Nuevos	37	142.370.002	18%
Total	118	773.585.969	100%

Fuente: www.transporte.gov.ar, y fuentes diversas; elaboración propia

Los guarismos indican que si bien los Operadores Pre-existentes representan el grueso del total de casos, ellos cubren cerca del 50% de la oferta. Esto significa que la entrada de nuevos actores fue importante; incluso, puede verificarse fácilmente que la concentración de oferta es mayor entre los Operadores Adquiridos y Nuevos.

Naturalmente, el sector se expandió en función de la implantación de líneas de Tráfico Libre y Servicio Ejecutivo. Como se indica en el Cuadro 6, este grupo comprendía en 2001 cerca de la mitad de la oferta total.

Cuadro 6

AIP: LÍNEAS DE SERVICIO PÚBLICO, TRÁFICO LIBRE Y SERVICIO EJECUTIVO

(datos anuales)

Línea	Número	Veh-km	%
Servicio Público	727	396.514.465	51%
Tráfico Libre	513	349.894.181	45%
Ejecutivo	43	27.177.323	4%
Total	1.283	773.585.969	100%

Fuente: www.transporte.gov.ar,

Podemos concluir entonces que aun si no existió una desregulación formal en el sector, la entrada de nuevos inversores ha sido amplia. Pero también fue importante la respuesta de los Operadores Preexistentes, como se verá en el próximo apartado.

Los innovadores

Debe señalarse incidentalmente que la concurrencia de nuevos oferentes se dio tanto en itinerarios troncales como secundarios¹⁵. Por otro lado, el nivel de innovación de la red fue moderado, pero no despreciable, máxime para el caso de un sistema que ya había alcanzado un grado de madurez importante en oportunidad de la implementación de la reforma.

Interesa analizar quiénes fueron los mayores innovadores en la red, en términos de oferta de Servicios de Tráfico Libre y Servicios Ejecutivos, a fin de comparar los comportamientos de actores nuevos y preexistentes.

Al respecto, pueden identificarse cuatro casos, de acuerdo a la historia antecedente de la firma y la forma con que actuó en el período del nuevo régimen.

¹⁵ Esta afirmación se funda en un análisis que no presentamos aquí, por brevedad. Las líneas troncales son definidas como aquellas cuya extensión es superior a los 200 km y que prestan en conjunto más de 5 servicios diarios.

		Operadores	
		Adquiridos- Nuevos	Pre-existentes
Líneas operadas	Tráfico libre	"Invasión" de entrantes	Respuesta activa de Operadores Pre- existentes
	Ejecutivo		
	Servicio Público	Adquisición de permisos de firmas en quiebra	Sin modificaciones

La importancia relativa de cada caso mostrará en qué medida la expansión de la oferta respondió a decisiones de Operadores Pre-existentes o a nuevos entrantes. El cuadro 9 indica el resultado obtenido.

Cuadro 10

AIP: INCIDENCIA DE OFERTA SEGÚN TIPO DE LÍNEA Y OPERADOR

(% veh-km programados)

		Operadores			Total
		Nuevos	Adquiridos	Pre- existentes	
Líneas operadas	Ejecutivo	2,7%	0,5%	0,2%	3,5%
	Tráfico libre	8,2%	14,3%	22,7%	45,2%
	Servicio Público	7,5%	15,7%	28,1%	51,3%
Total		18,4%	30,5%	51,1%	100,0%

Fuente: elaboración del autor, sobre la base de datos de www.transporte.gov.ar - 2001

El cuadro permite arribar a las constataciones siguientes:

- Sólo el 28% de los servicios simultáneamente preexisten a la reforma y son operados por las mismas empresas
- Más de la mitad de los servicios de tráfico libre han sido creados por Operadores Preexistentes.

- c) Por su parte, los entrantes (Nuevos o Adquiridos) han tomado para si más del 40% de la oferta de Servicios Públicos (23% del total de la oferta), correspondientes aproximadamente a la masa de oferta de empresas quebradas.

Podemos concluir entonces que tanto los Operadores Pre-existentes avanzaron en la definición de Líneas de Tráfico Libre como así también operadores entrantes tomaron Líneas de Servicio Público; desde ya, estos guarismos agregados encubren algunas diferencias internas importantes, pero en general este perfil de comportamiento ha prevalecido¹⁶.

En conclusión, la actitud de los Operadores Pre-existentes no puede considerarse conservadora, cuando comparada con los entrantes.

6. La inhabilitación del régimen y la (difusa) situación actual

Como señalamos anteriormente, el régimen regulatorio instaurado en 1992 fue desactivado seis años más tarde, mediante la Resolución 307/1998, que suspende el registro para la implantación de nuevos servicios de Tráfico Libre. Asimismo, se suspendieron las licitaciones de nuevas líneas de Servicio Público (las que por otra parte habrían dejado de concitar interés para eventuales entrantes, en la medida en que persista el congelamiento de autorizaciones para servicios de Tráfico Libre). Se alegó inicialmente que esta decisión respondía a requerimientos de implementación de un registro de servicios; de hecho, la Resolución mencionada cubre tanto el transporte de pasajeros como el de cargas. Pero luego se admitió oficiosamente que la razón real residía en la percepción de que la situación del AIP no era

¹⁶ Este análisis se ha desdoblado en dos grupos, cubriendo líneas troncales y secundarias, respectivamente. Los guarismos – que no se presentan aquí en aras de la brevedad – no difieren mucho entre ambos grupos. Esto significa que el impacto de la reforma ha sido razonablemente uniforme a lo largo de la red. En Müller (2003) se presenta el análisis desagregado por tipología de corredores.

sostenible. Se mencionó en medios oficiales que se encontraba bajo estudio un nuevo régimen, pero no ha habido novedades desde entonces.

El sistema se encuentra actualmente bajo un régimen transitorio, habiéndose prorrogado numerosas veces las suspensiones a la apertura del registro; se exceptuó únicamente el caso de servicios relacionados a las temporadas de verano (servicios que ya contaban con una suerte de régimen propio antes de la reforma). La reglamentación general vigente – que no deroga el Decreto 958/1992 y sus modificatorios, sino que suspende la vigencia del registro – se encuentra incluida en el Decreto 2407/2002, que establece el estado de emergencia del AIP.

En principio, la explicación de esta decisión se encuentra en el comportamiento del sector tras la reforma, que muestra una importante entrada de inversores, vía operadores nuevos o preexistentes, que no respondió a un incremento de demanda, lo que vino acompañado por una caída de las tarifas.

Es una tarea del análisis económico determinar las razones de este desenlace. En particular, cabía anticipar la posibilidad de que se generalizara un comportamiento colusivo entre los oferentes, lo que limitaría la oferta y llevaría al incremento de los niveles tarifarios.

Si bien hubo intentos en tal sentido, principalmente a través de la venta centralizada de pasajes de diferentes empresas que compartían determinados orígenes y destinos, estos arreglos mostraron no ser sustentables. En otro trabajo del autor (Müller, 2003) se analiza más en profundidad el tipo de mercado que se constituye en el AIP en un marco desregulado, llegándose a la conclusión de que se trata de una conformación oligopólica, cuyo efectivo desempeño no se encuentra determinado ni siquiera a nivel teórico.

Con relación al desempeño posterior del AIP, a partir de 1998, las tarifas parecen haberse incrementado en algún grado; una breve reseña efectuada por el autor en 2003 arrojó valores iguales o mayores a los fijados para las líneas de Servicio Público (aun en el caso de líneas de Servicio Público...). No existen trabajos de relevamiento posteriores que se hayan dado a publicidad. De acuerdo a informaciones dispersas, el sector ha avanzado en el proceso de concentración, en función de la liquidación de diversos operadores (alguno incluso de gran escala). Salvo casos muy aislados, no se han concedido nuevas líneas de Servicio Público. El sistema se enmarca de esta forma en un contexto normativo más rígido aún, con relación al vigente antes de la reforma. Habrá de verse si el reciente incremento de la demanda generará alguna presión hacia la formalización de un marco regulatorio que lleve a superar el actual estado de transitoriedad. Por lo pronto, ha permitido una importante recuperación tarifaria en diversos corredores, por lo que la viabilidad del sector se ha recuperado, como así también lo han hecho las remuneraciones de los trabajadores.

7. Conclusiones

La reforma regulatoria instrumentada para el AIP en 1992 no respondió a algún requerimiento de política sectorial, basada en análisis o diagnósticos. Antes bien, fue motivada una estrategia general, que apuntó a asegurar uniformidad de tratamiento en distintos sectores de la economía, evitando excepciones poco explicables.

El régimen instrumentado fue una desregulación restringida en lo formal; esto (tal como lo sugieren Parodi y Sánchez, op. cit.) parece haber respondido a una solución de compromiso, a efectos de preservar el interés de firmas incumbentes y trabajadores agremiados. Sin embargo, los impactos que en la práctica tuvo esta reforma permiten asociarla a una suerte de desregulación

completa; esto llevó a que una parte no menor de las mayores firmas desapareciera y al empeoramiento de las condiciones contractuales de los trabajadores. El sistema como un todo muestra hoy día una concentración aun mayor a la observada en 1992, aunque con un importante recambio de actores.

A la postre, el régimen mostró ser insostenible, motivando su desactivación en 1998, sin que a la fecha se haya dispuesto redefinir adecuadamente el marco regulatorio, en función de las lecciones aprendidas. Una vez más, el Estado adopta una posición pasiva..

Bibliografía

CNRT – Comisión Nacional de Regulación del Transporte – www.cnrt.gov.ar

Conarsud S.A: - "Estudio de Autotransporte Público de Pasajeros a Nivel Interjurisdiccional" – Buenos Aires - 1988

Conarsud S.A. - "Estudio de Oferta y Demanda de Transporte Automotor Interurbano de Pasajeros en corredores principales" - 1989

INDEC – Anuario Estadístico 1979-1980.

Manigot, M. – “Recientes experiencias en la desregulación del autotransporte interurbano de pasajeros” – Tesis de Maestría – Instituto Superior de Eocnomistas de Gobierno - Argentina - 1996

Muller A. (1992) - "Marco regulatorio del autotransporte interurbano de pasajeros: situación actual, alternativas y la reciente reforma regulatoria" - XXVII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política - Noviembre 1992.

Müller A. - *El Sector Transporte en la Argentina. Evolución Reciente, diagnóstico y Propuesta de Políticas*. In www.econ.uba.ar/www/departamentos/economia/plan97/orgind/muller/Net/ . (2002)

Müller, A. - “Argentina: Regulatory Reform in Intercity Bus Transportation - Impacts and Issues” - 8° Thredbo – International Conference on Land Transportation - Rio de Janeiro (Brasil) – Septiembre 2003

Ministerio de Obras y Servicios Públicos – Plan de Transporte de Largo Alcance – 1962

Parodi, E. and Sanchez – A diez años de la flexibilización de los servicios de transporte automotor de larga distancia en la Argentina: del sistema cerrado al sistema cerrado - Mimeo - 2002

PNUD – “Cuadro de situación integral acerca del autotransporte interurbano de pasajeros” – Secretaría de Transporte – Argentina – 1994.

Randle, P. – Atlas del Desarrollo Territorial de la Argentina – Oikos - 1981

Segundo Plan Quinquenal de la Nación Argentina – Ediciones Hechos e Ideas – 1954.