

# La relación Estado-mercado en la configuración del autotransporte público colectivo de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1928-2018)

*State-Market Relationships in Public Transportation in the Metropolitan Region of Buenos Aires (1928-2018)*

## **Verónica Pérez**

Doctora en Ciencias Sociales.  
Investigadora del CONICET.  
Instituto de Altos Estudios Sociales,  
Universidad Nacional de San Martín y  
Facultad de Ciencias Sociales  
de la Universidad de Buenos Aires.  
veronikaperez@gmail.com

## **Jorge Sánchez**

Licenciado en Economía (UBA).  
Instituto de Transporte de la Universidad  
Nacional de San Martín.  
josanccte@gmail.com

## **Resumen**

En este artículo se periodiza la orientación estatal en el sector del autotransporte público colectivo de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires, desde la aparición del modo como opción de movilidad para los habitantes del área, hasta fines del año 2018. El foco de la investigación está puesto en las resultantes que las acciones estatales tuvieron sobre la configuración del mercado. Para la elaboración del estudio se procedió a la construcción de bases de datos sobre empresas y empresarios, se realizaron entrevistas a informantes clave y se consultaron diversas fuentes secundarias que incluyen datos estadísticos y estudios específicos sobre la temática. Entre las principales conclusiones se destaca el desarrollo de una densa red de cobertura, relativamente al margen de la intervención estatal y el hecho de que las principales políticas del sector han sido originadas en problemas ajenos a este. El incremento reciente de las capacidades estatales es una ventana de oportunidad abierta para revertir esta situación.

## **Fecha de recepción:**

19.6.19

## **Fecha de aceptación:**

4.11.19

**Palabras clave:** relaciones estado-mercado - auto-transporte de pasajeros - políticas de transporte de pasajeros - redes de transporte urbano - Buenos Aires.

**Abstract**

*This article assesses the different stages of state-market relationships in passengers transportation in the Metropolitan Area of Buenos Aires since the beginning of the “bus option” policy to 2018. The investigation focusses on the impact of state policies and decisions on the configuration of the passengers transportation market. In order to that we proceeded to build databases on companies and entrepreneurs, conducted interviews with key informants and consulted various secondary sources that include statistical data and specific studies on the subject. Our analysis assesses the development of a tight network of bus transportation, relatively untouched by state intervention, as well the fact that the main sectorial policies stemmed from problems that went beyond state control. The recent increase in state capabilities is an open window of opportunity to reverse this situation.*

**Key-words:** State-market relations - bus transportation - Buenos Aires Metropolitan Region - passengers transportation policies - regional transportation networks.

## **Introducción**

Desde su surgimiento como opción de movilidad para los habitantes de la Región Metropolitana de Buenos Aires, el servicio de autotransporte público de pasajeros ha experimentado transformaciones tanto vehiculares como en las formas sociales bajo las cuales se ha organizado su prestación. En un péndulo que fue de lo privado a lo estatal y a lo privado otra vez, no sin hibridarse (Wright, 2006) con distintas intensidades según los períodos, hoy tenemos un sistema íntegramente prestado por empresas privadas, aunque regulado por el Estado por su carácter de servicio público. En este artículo se periodiza la relación entre el Estado y los prestadores privados desde la aparición de este modo de transporte hasta la actualidad, poniendo el foco en las implicancias que dicha relación tuvo en la configuración del mercado.

En una primera sección se describe la evolución del servicio desde su surgimiento hasta los albores del siglo XXI, situando las observaciones en las acciones/omisiones gubernamentales que coadyuvaron a la conformación del mercado. En la segunda, se aborda el período comprendido desde los años 2000 hasta la actualidad, con énfasis en las principales políticas adoptadas y sus resultantes en las tendencias de transformación que atraviesan el mercado. En las reflexiones finales se retoman las principales discusiones públicas que hoy versan sobre el futuro del sector.

Para el desarrollo de este trabajo se procedió al relevamiento y sistematización de las principales normas referidas al caso estudiado para todo el período comprendido en el artículo. Asimismo, se construyó una base de datos de empresas, empresarios y grupos de jurisdicción nacional, con información de los años 2009 y 2018, con base a datos provistos por organismos públicos (Ministerio de Transporte de la Nación e Inspección General de Justicia) y entrevistas a informantes clave. El acceso a fuentes secundarias y bases de datos anteriores al lapso referido sobre este tópico, permitió hacer observable la direccionalidad del cambio en el mercado. El análisis de las fuentes primarias y secundarias fue complementado con diversos estudios específicos sobre la temática.

## **1. Génesis y evolución del mercado de autotransporte colectivo de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1928-2000)**

### **1.1. La anarquía del capital (1928-1936)**

El taxi-colectivo surgió como opción de movilidad para los habitantes de la región en 1928, parasitando a tranvías y ómnibus y de manera totalmente ilegal, cuando los dueños de taxis, golpeados por la crisis económica, se unieron para brindar un servicio alternativo de mayor confort para los pasajeros. El momento y el lugar para la aparición de este sistema no fue producto de la casualidad. Buenos Aires contaba con un consolidado sistema de transporte público que generaba unos 850 millones de viajes anuales (sin contar los servicios urbanos del sistema ferroviario)<sup>1</sup> y una flota registrada de unos 6.000 automóviles taxis para una población de unos 2 millones de habitantes (DGEC 2012), que frente a la caída de sus ingresos migró hacia alternativas de movilidad menos costosas que el taxi.

En sus inicios los taxis-colectivos cubrían diversos recorridos con coches que trasladaban hasta 5 pasajeros. Progresivamente las carrocerías fueron ampliando su capacidad. El éxito del sistema propició su rápido crecimiento y a cuatro años de su aparición ya existían 70 líneas. Sus comienzos se caracterizaron por la ausencia total de regulación y control por parte del Estado. Autonomizados plenamente de la intervención del poder público, los dueños de taxis se auto asignaban un número de línea -tomando por lo común la correspondiente a la línea de ómnibus o tranvía con la que competían- y establecían libremente las modificaciones de sus recorridos y la incorporación de vehículos

acompañando la demanda de los pasajeros (Ruiz Díaz, et.al, 2008).<sup>2</sup> No eran empresas formales sino que los dueños de las unidades componían un todo a partir de su articulación en una línea. En esta estructura, los dueños de un coche o de una parte de estos, eran a su vez choferes. Cada dueño era considerado un componente y de allí el nombre que se le dio a esta forma de organización económica que perduró por muchos años: sociedad de componentes. Las líneas tenían en promedio 40 vehículos por recorrido y un número similar de empresarios.

Recién en 1936 la municipalidad de Buenos Aires dio sus primeros pasos en la reglamentación del servicio habilitando legalmente las líneas y otorgándoles una numeración. Sin embargo, esta embrionaria intervención estatal no logró contener la fuerte competencia del colectivo que surgió parasitando las trazas de ómnibus y tranvías y fue configurando una oferta de servicios con solapamientos y sobre-ofertas que no respondieron unívocamente a las necesidades de movilidad de los habitantes de la región.

## **1.2. La resistencia contra el avance estatal (1936-1945)**

En 1936, en un contexto de incipiente intervención estatal en la economía, se funda la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires (CTCBA), con una concesión cuasi-monopólica y por un período de 56 años, con el objeto de centralizar la oferta de servicios en la Ciudad de Buenos Aires y entre esta y los partidos aledaños.<sup>3</sup> La disposición obligaba a todas las compañías a entregar la totalidad de sus bienes y permisos a la nueva empresa, a cambio de acciones de esta última o, de no aceptar esta forma de pago, recibir parte o la totalidad del mismo en efectivo. El Estado aportaba como capital las deudas de las empresas y se erigía como garante del financiamiento necesario para adquirir los activos de quienes no quisieran incorporarse como accionistas. Quedaban exceptuados los ferrocarriles, principalmente controlados por capitales ingleses, cuyas tarifas no se regularían.

La corporación no entró en funciones hasta 1939 debido a dificultades de implementación y diversos conflictos de intereses. Las primeras empresas en ingresar a la Corporación fueron las tranviarias, las de ómnibus subsidiarias de ellas y los subterráneos, que lo hicieron voluntariamente y sin pedir dinero en efectivo por la entrega de sus bienes. El resto de las empresas de ómnibus que se incorporaron lo hicieron con cierto retraso, unas vendieron y en algunos casos el Estado incautó los vehículos. La coacción del Estado provocó una fuerte resistencia por parte de los colectiveros que se negaron a entregar sus vehículos a la Corporación, los que fueron perseguidos y paulatinamente dejaron de circular por la ciudad (Krantzer y Sánchez, 1994).<sup>4</sup>

La oposición de los propietarios de colectivos ante la expropiación de sus únicas fuentes de reproducción material decantó en distintas formas de propiedad y prestación.<sup>5</sup> Algunas líneas quedaron en manos del Estado, otras permanecieron bajo propiedad privada operando

mediante un “convenio de tenencia” a cuenta y riesgo de sus dueños, por un plazo que inicialmente sería corto pero que con el cambio de gobierno en 1943 y la disposición por este de interrumpir las expropiaciones, terminó extendiéndose por muchos años.

La decena de años que van entre 1936 y 1946, muestra intentos frustrados de administración estatal por articular una política específica para el colectivo. Resistencias y concesiones emergen no sin vaivenes y afectan la relación entre metas públicas y resultados obtenidos. Presiones internacionales y contextos macro-económicos operaron también como condiciones de contorno relevantes en el derrotero de las políticas hacia el sector.<sup>6</sup>

### **1.3. Reprivatización y consolidación del APP (1945-1970)**

A partir de 1946 asume el gobierno del Estado una fuerza política con una orientación que ubica, como política de largo alcance, al Estado como principal motor del desarrollo: el peronismo.<sup>7</sup> El peronismo puso en marcha un proceso de fuerte intervención en la economía a partir, principalmente, de un proceso de nacionalización de sectores estratégicos. Pero en el momento de mayor ampliación del Estado empresario en Argentina, en el ámbito del transporte se inicia un proceso inverso, consumándose la única privatización del gobierno peronista (Regalsky y Rougier 2015).

En 1947 el gobierno decidió la liquidación de la Corporación de Transportes a partir del 1º de octubre del siguiente año (Ley N° 13.501), creando un ente de liquidación dependiente del Ministerio de Transportes de la Nación.<sup>8</sup> Al no presentarse oferentes, el Estado Nacional terminó haciéndose cargo de la empresa, conformando para su gestión la Administración General de Transportes de Buenos Aires (T.B.A), dependiente de la Empresa Nacional de Transportes, de propiedad estatal.

En julio 1955 T.B.A privatizó las 19 líneas de colectivos que operaba hasta entonces.<sup>9</sup> La dictadura cívico militar auto proclamada Revolución Libertadora que derrocó al primer peronismo en septiembre de 1955, continuó el proceso privatizador, el que culminó en 1960 cuando se traspasaron al capital privado las 3 últimas líneas que habían sido creadas con posterioridad a la transferencia de 1955.<sup>10</sup>

En 1961, ya durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962), la Secretaría de Transporte decidió el alargue en el recorrido de varias líneas, permitiéndoles en algunos casos el ingreso a la capital y la penetración en el centro de otros partidos de Buenos Aires, en una política de fuerte competitividad con los modos guiados como el ferrocarril suburbano, el subterráneo y el tranvía. En el mismo año se llamó a licitación para la operación privada de las 49 líneas de ómnibus las que se adjudicaron por garaje,<sup>11</sup> a sociedades de empresas de colectivos de la provincia que siguieron operando ómnibus que paulatinamente fueron sustituidos por colectivos.<sup>12</sup>

En la Nochebuena de 1962, habiendo sucedido el golpe militar que colocó a José María Guido a cargo del Poder Ejecutivo de la Nación (marzo de 1962-octubre de 1963), cesó la casi totalidad de los servicios tranviarios en Buenos Aires, se realizaron licitaciones por garaje y los tranvías fueron reemplazados por ómnibus que circularon, decrecientemente hasta la década del '70. Un año después comenzó el proceso de privatización de los trolebuses, los que circularon como tales hasta el año 1966. En este caso, al igual que los ómnibus y tranvías, fueron licitados en bloque por garaje a los trabajadores de esas estaciones y paulatinamente los trolebuses fueron transformándose en automotores, primero en ómnibus y luego en colectivos.

Desde 1946 a 1966, pese a la inestabilidad política Argentina, se observan continuidades en la política de transportes de pasajeros de la región metropolitana. El avance privatizador del que queda exceptuado el ferrocarril -nacionalizado en 1948- y el subterráneo de la ciudad de Buenos Aires, constituye hacia fines de la década de 1960 como sistema dominante de transporte público colectivo de pasajeros al colectivo, en un mercado configurado por una enorme cantidad de empresas cada una con un número muy alto de socios que podían ser dueños de al menos una porción de una unidad o bien, de varios vehículos. Este momento puede ser identificado como el punto temporal de mayor diseminación del capital empresario de los colectivos; a partir de aquí comenzará lentamente el camino hacia la concentración del capital.

Se ubica aquí el inicio de la historia del colectivo como modo predominante del transporte en Buenos Aires. Es también la etapa en la cual se consolidan los espacios de representación de los intereses empresarios y el Estado como territorio de disputa para la realización de intereses individuales (Schiavi 2003). El campo organizacional del auto-transporte de pasajeros, en tanto servicio público, quedará configurado por un conjunto de actores que tendrán una fuerte gravitación hasta nuestros días.

#### **1.4. Entre la regulación y la auto regulación (1968-1990)**

El periodo que corre desde fines de la década de 1960 hasta fines de la de 1980 se caracteriza por una incipiente, aunque débil, iniciativa estatal en materia de organización del sector. Dos resoluciones, una de 1968 y otra de 1969, marcan la idea de tratar de poner algo de orden en el caótico sistema de transporte automotor. En 1968 y frente a la superposición de numeración de líneas, algunas originadas en la jurisdicción provincial, otras en las partidos circundantes y otras con los viejos números de TBA, se decidió una reestructuración dando a las líneas de jurisdicción nacional la franja numérica del 1 a 199; desde el 200 y hasta el 499 a las líneas de jurisdicción provincial y desde el 500 para las líneas municipales (Resolución 750/69 de la Secretaría de Transporte y Obras Públicas de la Nación -SETOP-).

En 1969, la Resolución 544 de esa Secretaría había establecido un marco normativo para los pedidos de modificación de parámetros operativos, principalmente de recorridos y parques. El mecanismo consistía en solicitar la modificación a la Secretaría, la que debía establecer “necesidad pública” y “afectación de otras líneas”. Pero la ausencia de capacidades estatales (principalmente de recursos técnicos, financieros y tecnológicos) necesarias para llevar adelante los estudios, ocasionaron largas demoras y en la mayoría de los casos, los pedidos no tuvieron resolución por parte de la autoridad. Tantas fueron las demandas de modificaciones de parámetros operativos sin resolver nacidos al amparo de la citada resolución, que la SETOP habría de contratar en la década de 1980 un estudio especial para dar tratamiento a cerca de dos centenas de solicitudes de líneas nacionales solamente en el partido de La Matanza, el que mayor cantidad de pedidos concentraba.<sup>13</sup>

Ante la debilidad de la acción estatal, en 1985 se decidió transferir a los privados la elaboración de los estudios necesarios para viabilizar las modificaciones solicitadas a la autoridad. El proceso normado en la Resolución del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP) N° 237 establecía que el interesado debía realizar un estudio por encuesta que verificara la existencia de una “necesidad pública” de la modificación solicitada y publicarlo en distintos medios de prensa para conocimiento del resto de las empresas, las cuales podían argumentar “afectación de intereses”. Hasta mediados de la década de 1990 el Estado dio respuestas a muchos de los pedidos: aceptándolos, rechazándolos o con modificaciones parciales.

En la enajenación de la iniciativa estatal a favor de la racionalidad empresaria, a la flaqueza de capacidades estatales se sumaba una creencia generalizada en la supremacía de los privados en cuanto al conocimiento de la dinámica microeconómica del sector. Funcionarios, especialistas y empresarios compartían la idea de que el entendimiento de la morfología de los “pisos” y del comportamiento de la demanda, estaba del lado de los operadores. La idea se vio reforzada por el fracaso de la iniciativa del sector público al proponer la creación de una línea.<sup>14</sup> Esta creencia fuertemente arraigada en el campo pervive hasta nuestros días, aunque recientemente comenzó a resquebrajarse dada la riqueza de información en manos del sector público con base al uso de nuevas tecnologías, tema que se retomará más adelante.

Entre 1985 y mediados de la década siguiente se aprobaron alrededor de 30 pedidos de modificaciones nacidas al amparo de la Resolución N°237 de 1985; entre 1999 y 2001, durante el corto período de gobierno de la Alianza, apenas dos, mientras que durante los 12 años de gestión de los gobiernos del Frente para la Victoria, ninguno. La brecha entre pedidos de modificación y respuestas del sector público se fue ampliando progresivamente.

En este contexto, la entrada de nuevos operadores a la actividad no asumió carácter competitivo vía licitaciones sino que las líneas que caducaban se asignaban a determinadas

empresas, en general con cierta familiaridad territorial y, en especial, por los activos donde guardar los vehículos. La licitación como mecanismo de ingreso fue, hasta hoy día, la excepción y no la norma: no más de 25 líneas de jurisdicción nacional se licitaron, en el Área Metropolitana, a lo largo de la era del colectivo hasta la actualidad.<sup>15</sup>

Frente a la baja fiscalización estatal, la dinámica de control quedó centrada en las acciones empresarias que desarrollaron un mecanismo de vigilancia cruzada entre empresas mediante el cual los desvíos de recorridos no autorizados o cualquier violación a las normas que pudiera afectar la rentabilidad o el funcionamiento esperado de alguna, era rápidamente denunciado a la autoridad. Asimismo, en tanto la distribución de ingresos entre los socios estaba influenciada por la venta de boletos, la competencia ayudaba a mantener la regularidad de las prestaciones. Como contracara, se consolidó la abdicación por parte del Estado de sus funciones de fiscalización, de la misma manera que había cedido el rol proactivo en materia de modificación en la red a través de las normas mencionadas.

Un rol más activo en materia de calidad de los servicios asumió la SETOP cuando en 1978, por resolución N° 33, obligó a las empresas a renovar los vehículos que tuvieran más de 10 años de antigüedad. Dicha disposición pudo haber contribuido a la desaparición de empresas, que en el año 1978 sumaron 11 (Krantzer y Sánchez, 1994) aunque el proceso de concentración ya venía desarrollándose desde inicios de la década de 1970 y así continuaría en los años subsiguientes, aunque con características e intensidades diferentes.

**Cuadro N°1:** Cantidad de empresas y líneas según año. 1970-1990.

Año	Empresas	Líneas	Promedio e líneas por empresa	Disminución en n° de empresas	Disminución en n° de líneas
1970	149	188	1.26	-	-
1983	134	155	1.16	-15	-33
1987	126	147	1.16	-8	-8
1990	123	144	1.17	-3	-3

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Krantzer y Sánchez (1994) y CNRT, (2018)

Se observa en el Cuadro 1 que la reducción más importante en el número de empresas y líneas se produjo entre 1970 y 1983. Este proceso se acompañó de uno de reducción de la oferta, pues las trazas que dejaban de ser operadas por las empresas que abandonan el mercado no habrían de ser cubiertas por otras. En este período también se continuó con el proceso de reducción en la cantidad de socios por empresa.

Krantzer y Sánchez (1991) identifican a la reducción del excedente por vehículo como el principal elemento explicativo de la concentración en este período.<sup>16</sup> El excedente

habría comenzado a ser insuficiente para el mantenimiento de una o varias familias en un contexto de encarecimiento de la canasta de consumo de la población. Recordemos la atomización del capital que caracterizó al sector desde sus inicios. Según los autores, esta reducción del excedente se debió al desmantelamiento de una compleja red de subsidios ocultos que habría permitido el desarrollo del sector vía financiamiento inflacionario, desorden en informalidad del servicio público, un perfil de consumo del empresario más asociado al de un empleado medio en relación de dependencia y un cambio en la relación capital-trabajo derivada del Convenio Colectivo de Trabajo (1973), que en una actividad mano de obra intensiva como esta tuvo un impacto considerable. En otras palabras, no fue una caída en el porcentaje de ganancia reconocido por la autoridad de aplicación la propulsora de la concentración, ya que la caída en los tráficos -la demanda venía disminuyendo sistemáticamente desde la década de 1970-, y los mayores costos de producción fueron compensados con incrementos tarifarios; este conjunto de factores mantuvo constante la tasa de ganancia, salvo en períodos donde las tarifas eran utilizadas como herramientas anti-inflacionarias (Sánchez 2000).

A partir de los años noventa el proceso de concentración habría de profundizarse, motorizado ahora por factores diferentes a los de la etapa anterior y con resultados disímiles también en términos de oferta.

### **1.5. Consolidación y crecimiento de los grupos empresarios (1990-2001)**

Los años noventa constituyen un punto de inflexión para el ámbito del transporte público de pasajeros en general y del autotransporte urbano colectivo en particular. La concesión de los sistemas guiados a operadores privados y las disposiciones regulatorias dirigidas a reordenar el transporte urbano colectivo de pasajeros dieron lugar a un fuerte proceso de concentración, a la configuración de nuevos entramados de relaciones entre estado y empresarios y también ampliaron la densidad de las relaciones entre empresarios del sector ampliado del transporte de pasajeros.

El decreto 656/94 fue la disposición más importante del período, por su impacto en la estructura del mercado. La norma dio paso a la regularización del sector mediante un llamado a re-permisionamiento que implicó para algunas empresas obligaciones de muy difícil cumplimiento. Entre las condiciones para poder participar del llamado destacaba la necesidad de contar con espacios para el guardado del parque móvil, la demostración de solidez patrimonial, la incorporación de innovaciones tecnológicas, la contratación de seguros de riesgo y la acreditación del pago de la Tasa Nacional de Fiscalización del Transporte. También se incluía como pre-requisito para la obtención del permiso el cumplimiento de obligaciones previsionales e impositivas. Los permisos serían otorgados por 10 años con renovación automática por iguales períodos.

En cuanto al criterio de tarificación de los servicios, se siguió basando en un costo medio de producción y en una demanda promedio que posibilitó la obtención de rentabilidades diferenciales y, por ende, situaciones de privilegio a las empresas mejor posicionadas en el reparto del mercado. La configuración de plus ganancias o rentas regulatorias (Gutiérrez 2016), la estabilización de la conformación interna de los grupos empresarios y el quiebre de algunas empresas que no pudieron afrontar los nuevos requerimientos de capital, colaboraron en la consolidación de un fuerte proceso de concentración. El rasgo distintivo del período fue el crecimiento de los grupos empresarios que vía fusiones y absorciones, se convirtieron en la principal forma organizacional del mercado de APP.

Respecto de la situación a nivel de cantidad de empresas que quedaron operando en el mercado, entre 1990 y 2000, desaparecieron 18 pasando de 123 a 105, mientras que la cantidad de líneas disminuyó en 4 (de 144 a 140) y el promedio de líneas por empresa aumentó de 1.17 a 1.33 (CNRT, 2016).

Las resoluciones dictadas por la Secretaría de Transporte hacia fines de la década, (302 y 445, ambas del año 1999) dieron un marco jurídico y acentuaron el proceso de concentración del sector al habilitar la transformación de las empresas operadoras, orientando la integración de las mismas mediante acuerdos de gerenciamiento, colaboración empresarial y fusiones societarias, entre otras formas. En el marco de estas transformaciones, algunos empresarios de colectivos avanzaron hacia el sector ferroviario y pasaron a formar parte de los directorios de las flamantes empresas ferroviarias metropolitanas, concesionadas a operadores privados (Gutiérrez 2004; Pérez 2013).

En términos de control y fiscalización, en sintonía con el clima de época, por primera vez se crea un órgano de fiscalización para el sector (Decreto N°104/93). La Comisión Nacional de Transporte Automotor (CoNTA) tuvo una corta vida. En 1996 fue absorbida por un nuevo órgano de control con injerencia en todo el sector transporte terrestre de jurisdicción nacional: la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT). Bajo el nuevo paradigma, emergente de una nueva concepción de regulación resultante del radical proceso de privatización de empresas de bienes y servicios públicos que se llevó a cabo durante la década, la orientación estatal vía regulaciones no cubriría simplemente aspectos de tarificación y defensa de la competencia (visión neoclásica), sino temas vinculados a la cobertura (universalización y tarifas accesibles), defensa de los derechos de los usuarios y sustentabilidad del servicio a mediano y largo plazo. El locus institucional para tales potestades serían los flamantes entes de regulación (Nahón y Bonofiglio 2007). La CNRT estuvo exenta de las tareas de regulación en sentido clásico (fijación de tarifas, modificaciones de parámetros operativos, entre otros), potestad que quedó bajo la órbita de la Secretaría de Transporte. En cuanto a su rol de control y fiscalización, durante este período se caracterizó por un débil desempeño, derivado de la falta de capacidades estatales (principalmente de recursos humanos y tecnológicos) que le permitieran llevar adelante las funciones para las cuales había sido creada.

El resultado de la década para el campo bajo estudio fue la consolidación de posiciones dominantes en una estructura de mercado que había transformado profundamente su forma original. Si la atomización del capital fue un rasgo distintivo en su origen, ello fue mutando. Hacia fines de los años noventa el 38% de los operadores conservaba relativamente la estructura artesanal de antaño, asumiendo el 62% restante formas más complejas.

A inicios del siglo XXI se podían identificar cuatro tipos de organizaciones: empresas monolínea (aquellas de propiedad de un solo capital accionario, con única razón social y a cargo de una única traza o línea); empresas multilínea (las que estructuradas de igual forma que la anterior operaban más de una línea); grupos empresarios (donde un mismo capital controlaba diferentes razones sociales y trazas); uniones de grupos (situaciones en las que dos o más grupos empresarios unidos controlaban a su vez varias razones sociales y trazas). Según datos de Gutiérrez hacia fines de la década las empresas multilínea, los grupos y las uniones de grupos, controlaban el 83% de las líneas, el 84% del parque y el 82% de la recaudación (Gutiérrez 2004).

## **2. La crisis como ventana de oportunidad: el derrotero de la regulación estatal y sus consecuencias en el mercado de APP a partir del siglo XXI**

### **2.1 La equidad distributiva y sus resultantes**

La entrada al nuevo milenio se produjo en Argentina en el marco de una profunda crisis social, política, económica e institucional, que trastocó la dinámica de desenvolvimiento de todo el conjunto social. En dicho contexto en el año 2002 el entonces gobierno de transición a cargo de Eduardo Duhalde dispuso el congelamiento de las tarifas de servicios públicos e implementó como contrapartida una política de subsidios a las empresas prestadores de servicios básicos como gas, electricidad y transporte, para compensar sus mayores costos operativos. Por primera vez en su historia, los servicios de APP en manos privadas recibirían transferencias directas por parte del estado para su operación.<sup>17</sup>

En el año 2002, mediante decreto 652, se estableció un precio diferencial del gasoil para las empresas de transporte público automotor de pasajeros, en todas las jurisdicciones. Por medio del mismo decreto se creó el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU), mediante el cual se implementaron compensaciones que cubrían la diferencia entre la tarifa técnica (surgida de las metodologías de estimación de los costos de producción) y las tarifas cobradas a los pasajeros (cuyo valor se determinó por debajo de la primera).

En sus orígenes la distribución de los fondos del SISTAU se realizó a partir de la cantidad de vehículos de cada jurisdicción con base en información enviada a la Secretaría de Transporte a través de las autoridades de transporte de cada provincia.<sup>18</sup> La información

original mostró el caos del vértigo por implementar el subsidio, por un lado, y del lamentable estado administrativo de las direcciones provinciales de transporte, cuando no, su intención de poder incluir en los subsidios a servicios “no públicos”, por el otro.<sup>19</sup>

Esta primera distribución fue rápidamente modificada (a poco más de tres meses de la primera) por otra de mayor complejidad, si bien simple: pasajeros, kilómetros recorridos y recaudación. Este criterio duró hasta el año 2012.

La forma de relevar la información necesaria para la distribución de los fondos del SISTAU consistió en declaraciones juradas presentadas por las empresas prestatarias de servicios de transporte urbano de pasajeros, ante las autoridades provinciales o nacionales de transporte, según correspondiera. Este mecanismo fue progresivamente suplantado a partir del año 2011 cuando se implementó el sistema SUBE, sobre el cual se volverá más adelante.

En 2006 se creó, mediante el decreto N° 678, el Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC) al SISTAU, destinado a compensar el incremento de costos incurridos por las empresas que prestaran servicios en el ámbito geográfico de la RMBA con independencia de la jurisdicción responsable de los servicios.<sup>20</sup> El régimen RCC fue, desde el inicio, afrontado con fondos provenientes del Tesoro Nacional y su cálculo se basó en la diferencia entre el monto que las empresas recibían mensualmente por SISTAU y el incremento de costos que debían afrontar, priorizándose los costos de personal, de renovación del parque móvil afectado a servicios y de formación y capacitación obligatoria del personal. A partir de la sanción de esta norma se registraron niveles de inversión y renovación de flotas muy significativas. La antigüedad promedio del parque automotor pasó de 8,3 a 5,9 años.

Tanto el mecanismo de cobro de los subsidios por parte de las empresas prestatarias, como las debilidades que los subsidios a la oferta presentan en términos de equidad social, constituyeron, sumado al peso creciente que las erogaciones estatales tuvieron en las finanzas públicas, los pilares de las críticas que se sucedieron durante el período hacia esta política.<sup>21</sup> Cabe insertar una breve digresión respecto de las posturas adversas.

Respecto de la equidad, pese a los errores de inclusión que la literatura sobre el caso destaca en referencia a los subsidios a la oferta, la política de mantener tarifas de transporte público accesibles para la gran mayoría impacta en la elección que realizan los usuarios sobre el modo más conveniente de movilidad reduciendo externalidades negativas vinculadas al uso del transporte individual, en el caso de que los medios masivos sean los receptores de la derivación de tráfico desde los modos individuales. Respecto a su peso en finanzas públicas, las evaluaciones suelen estar atravesadas por consideraciones relativas a la holgura o restricción fiscal, lo que produce un corrimiento respecto de

la importancia de incluir otros elementos para fines evaluativos, tales como los mecanismos de recaudación fiscal y su grado de progresividad o regresividad. Si los subsidios al transporte público erosionan las capacidades financieras de los Estados, es posible, y la experiencia internacional ofrece algunos ejemplos, encontrar alternativas de financiamiento que no recaigan invariablemente en el valor de las tarifas.<sup>22</sup>

El tercer elemento que funcionó como sustrato de las mayores críticas ha sido el referido al mecanismo de cobro de los subsidios, basado en declaraciones juradas de las empresas. El argumento de mayor circulación fue que moldeó conductas empresarias unilateralmente orientadas a la maximización del subsidio con base al sobredimensionamiento de las variables implicadas en su cálculo, principalmente declaración de mayor cantidad de kilómetros recorridos que los efectivamente realizados. Sin embargo, la evidencia empírica disponible ha permitido constatar que lejos de tratarse de un comportamiento generalizado, fue desarrollado por un conjunto menor de empresarios del sector.<sup>23</sup> Asimismo, la información volcada en las declaraciones permitió un primer acercamiento a las condiciones de funcionamiento del sector que sirvió de base para el ajuste de la política.

En este contexto, después de años de congelamiento, la tarifa de colectivo se incrementó en un 20% en 2008, pasando de \$0.835 a \$1.006. Un nuevo incremento del 23.3% tuvo lugar en enero 2009.<sup>24</sup> Un mes más tarde, mediante el Decreto N° 84/2009, se resolvió la implementación del S.U.B.E (Sistema Único de Boleto Electrónico) como sistema obligatorio para el cobro de pasajes, aunque coexistiendo por un tiempo con el viejo sistema. Esta constituyó una herramienta central en términos del incremento de capacidades estatales de fiscalización y control pues permitió, además de contar con meta data sobre los viajes de la totalidad del sistema de transporte público en el AMBA, la reorientación progresiva hacia la implementación de esquemas de subsidios a la demanda, preferidos en la literatura sobre el tema por sus menores riesgos de exclusión/ inclusión.

En agosto 2012 la Resolución N° 66 del Ministerio de Interior y Transporte de la Nación dispuso un nuevo incremento de tarifas; además de avanzar hacia medidas que permitieran reducir el peso de los subsidios sobre las cuentas públicas, la medida se orientó a incentivar el uso de la tarjeta S.U.B.E como mecanismo para el pago del servicio, desalentando fuertemente el pago en efectivo.<sup>25</sup> En el mismo año también se dispuso una tarifa diferenciada para los sectores más vulnerables de la población que abonaran su boleto con S.U.B.E.<sup>26</sup>

En 2014 el nuevo sistema había sido completado para todos los modos de transporte y se habían implementado los sistemas de navegación y localización mediante satélites (GPS).

La implementación del S.U.B.E fue un hito en el fortalecimiento de las capacidades estatales en cuanto posibilitó diseñar y ejecutar políticas de transportes más adecuadas a la realidad del sector. No sólo permitió contar con un mayor conocimiento sobre las condiciones de

su funcionamiento (recorridos, cantidad de pasajeros transportados, velocidad comercial, cantidad de vehículos en circulación, etcétera) sino que la información disponible permitió ajustar la política de subsidios teniendo en cuenta las condiciones reales de operación de las líneas, desplazando el conocimiento desde los empresarios hacia el lado del sector público, por primera vez en la etapa de prestación privada de los servicios. En esta línea puede ser pensada la profusa producción de normas referidas a los criterios del cálculo y asignación de compensaciones tarifarias, las cuales alcanzaron a 34 en el período comprendido entre 2012 y 2017. Un proceso de aprendizaje y acomodación a las condiciones reales de operación que sin duda no hubiese sido posible sin esa plataforma de conocimiento.

El ajuste recurrente de la política tuvo algunas resultantes positivas desde la perspectiva de sus críticos, en particular la lenta disminución del peso de los subsidios al sector, que iniciaron una tendencia decreciente en términos reales a partir de 2011 (ASAP 2014).

El peso de los subsidios sobre las finanzas públicas continuó siendo considerable, emergiendo el modo autotransporte de pasajeros como el que mayor crecimiento experimentó, pasando de explicar del 35.7% al 66,1% del monto total de subsidios al transporte entre los años 2006 y 2013. Cabe notar que estos niveles de dependencia de transferencias estatales en los ingresos de las empresas de transporte automotor también existen en otros países, como Estados Unidos y Reino Unido (Estupiñán et al. citado en ASAP 2014). Por su parte González (2015) muestra que igual situación se registra en otras ciudades del mundo.<sup>27</sup>

En el caso argentino, si inicialmente la política de subsidiar al sector (y al conjunto de los servicios públicos domiciliarios) se nutrió de motivaciones de equidad distributiva buscando proteger el poder adquisitivo de salarios que habían mermado brutalmente su poder de compra,<sup>28</sup> la profusa información que fue recibiendo el sector público al calor de su implementación, reforzó las capacidades estatales en tanto produjo un mayor conocimiento del campo y posibilitó un mejoramiento en el control y fiscalización.<sup>29</sup>

Esto redundó en una progresiva mayor racionalidad en la aplicación de la política, con efectos positivos sobre el sector.<sup>30</sup> En esta dirección, Domecq, Neri y Saumet (2014) señalan:

*...la aplicación de subsidios en el transporte público también apuntala las mejoras y en muchos casos las maximiza, ya que las empresas se ven obligadas a una serie de “exigencias virtuosas” para mantener el beneficio (zanahoria muchísimo más eficaz que los sumarios y las multas),<sup>31</sup> por otra parte generan un efecto colateral (con las bajas tarifas del servicio público) de cuasi eliminar el transporte ilegal (“trucho”), que es uno de los flagelos más difíciles de combatir para el organismo [CNRT].*

Debido a las exigencias que supone el cobro del subsidio para las empresas, el nivel de informalidad es prácticamente nulo. Al respecto, un informante clave señalaba que “si toda la economía tuviera el nivel de formalidad que tienen los colectivos urbanos el sector fiscal estaría mucho mejor”.<sup>32</sup>

En 2009 fue aprobada la metodología de cálculo de costos de explotación del transporte urbano y suburbano de pasajeros, con base a un estudio de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y se publicaron por primera vez en toda la historia del APP las metodologías de cálculo de costos de explotación de las líneas de jurisdicción nacional. Con base en la misma, en 2013 la Resolución N° 37 de la Secretaría de Transporte amplió la cantidad de grupos tarifarios reconociendo las diferencias de prestación de servicios en el AMBA: líneas del Distrito Federal, líneas del grupo Suburbanas Grupo I, líneas del grupo Suburbanas Grupo II, líneas de jurisdicción Provincial y líneas de jurisdicción Municipal. En 2015 en virtud la Resolución No 1904 del Ministerio de Interior y Transporte, se desagregarían en dos los grupos de tarificación de las líneas de jurisdicción municipal, alcanzando a siete el total de los segmentos de tarificación.

Sin embargo se produjeron nuevas fusiones y adquisiciones en términos de concentración, profundizando el proceso de larga data. Entre 2009 y 2018 la cantidad de empresas pasó de 91 a 88 (siendo la reducción post 2015), pero mientras que en 2009, 40 pertenecían a grupos empresarios, en 2018 esta categoría se había incrementado en 10. Mientras tanto los grupos pasaron en igual período de 17 a 19, conformándose también nuevas uniones entre grupos y desapareciendo otras.

**Cuadro N°2:** Cantidad de empresas de APP de jurisdicción nacional, según tipo de organización empresaria. Años 2009 y 2018.

	2009	2018	Diferencia 2009-2018
<b>TOTAL DE EMPRESAS</b>	91	88	-3
No pertenecientes a grupos	32	26	-6
Monolínea	26	22	-4
Multilínea	6	4	-2
Pertenecientes a grupos/uniones de grupos y uniones transitorias de empresas(*)	59	62	+3

Fuente: Base Empresas y empresarios de autotransporte público de pasajeros, PICTO-4803.

(\*) A los fines de este trabajo se diferencian los grupos (unión de diferentes razones sociales en una dirección centralizada), de uniones de grupos y uniones transitorias de empresas.

**Cuadro N°3:** Porcentaje de empresas en grupos y uniones de grupos empresarios. Años 2009 y 2018.

	2009	2018	Crecimiento porcentual 2009-2018
<b>GRUPOS</b>	17	19	2
<b>% de empresas en grupos</b>	67.8%	80.6%	18.9
<b>% de empresas en uniones de grupos</b>	18.6%	16.1%	-13.4
<b>% de empresas en UTE</b>	13,6%	3,2%	-76.5

**Fuente:** Base Empresas y empresarios de autotransporte público de pasajeros, PICTO-4803.

Los cuadros 2 y 3 hacen visible la direccionalidad que asumen los cambios en el mercado (concentración) a la vez que la forma principal a partir de la cual se desenvuelven. Por un lado, las empresas no pertenecientes a grupos disminuyen en cantidad, aumentando las que pasan a conformar estas modalidades de organización empresarial (Cuadro N° 2). Por otro, la forma grupo empresario, esto es, organizaciones que nuclean varias razones sociales, es la que más crece en cantidad de empresas absorbidas, comparada con otras modalidades que también se desarrollan en este mercado, tales como las uniones entre grupos (Cuadro N° 3).

En el marco de este derrotero, los grupos pasaron de controlar el 71.3% de los vehículos de jurisdicción nacional al 79,9% en el período 2009–2018, mientras que las empresas no pertenecientes a grupos disminuyeron de 28.7% a 20.1% (Base PICTO, 4803)

## **2.2 El giro hacia la eficiencia económica: interrogantes de una etapa abierta (2016–2018)**

En 2015 se celebraron elecciones presidenciales con resultados que marcaron un giro en la historia política del país. El Frente para la Victoria, coalición que había gobernado durante 12 años, fue derrotado por una fuerza política antitética. De un modelo que había tenido a la agenda redistributiva como una de sus prioridades, se pasó a uno de orientación centro-derecha con tonalidades refundacionales, sustentada en una visión de modernización gerencial de la política y el Estado y de desregulación económica controlada (Vommaro y Gené 2017).

Una de las principales políticas implementadas por la Alianza Cambiemos fue intentar un reajuste entre subsidios y tarifas de distintos servicios públicos de infraestructura económica, implementando progresivos incrementos de estas últimas con la meta puesta en reducir los primeros. Así, en el caso del autotransporte público colectivo de pasajeros y con el argumento de hacer sustentables los servicios, se realizaron aumentos tarifarios. La variación en la tarifa media pagada por los pasajeros entre marzo de 2015 y mismo mes de 2019, fue del orden del 300% (pasando de \$3.28 a \$13.12) mientras

que el coeficiente de variación salarial en igual período fue del 192% (Fuente: INDEC).

Con relación a los subsidios y su relación con la tarifa técnica, en esta etapa se procedió al perfeccionamiento de los grupos de tarificación que pasaron de 7 a 20, reflejando con mayor precisión la heterogeneidad de las condiciones operativas de prestación de las diferentes líneas de la región metropolitana y permitiendo mejorar la distribución de las compensaciones tarifarias. Hasta la Resolución N° 1144/2018 del Ministerio de Transporte, las tarifas técnicas se fijaban diferenciadamente según tres grupos de jurisdicción nacional (Distrito Federal, Suburbanas Grupo I y Suburbanas Grupo II), un grupo provincial (U.P.A), uno interprovincial y dos municipales (U.M.A 1 y U.M.A 2). Con esta nueva resolución, los agrupamientos tarifarios quedaron conformados del siguiente modo:

#### Cuadro N°4: Agrupamientos tarifarios. Año 2018.

Sección	Cantidad de Grupos	Grupos
Distrito Federal (*)	4	DF1-DF2-DF3-DF4
Suburbanas Grupo I (**)	6	SGI1-SGI2-SGI3-SGI4-SGI5-SGIKM
Suburbanas Grupo II (***)	1	SGII
Provinciales (UPA) (****)	5	UPA1, UPA2, UPA3, UPA4, UPAKM
Municipales (UMA) (*****)	4	UMA1, UMA2, UMA3, UMA4I

**Fuente:** Resolución N° 1144/2018 Ministerio de Transporte.

(\*) Líneas que realizan su recorrido íntegramente dentro de la Capital Federal.

(\*\*) Líneas cuyo recorrido tiene una cabecera en la Capital Federal y la otra en algún partido del conurbano.

(\*\*\*) Líneas que tienen una de sus cabeceras en la Capital Federal y la otra en los partidos que se encuentran en el límite externo de la región (Cañuelas, Pilar, La Plata, Luján, Zárate).

(\*\*\*\*) Líneas con cabeceras en diferentes municipios bonaerenses de la RMBA.

(\*\*\*\*\*) Líneas que tienen la totalidad de su recorrido dentro del ámbito geográfico de un municipio bonaerense.

En este nuevo esquema y siguiendo las recomendaciones realizadas por la Auditoría General de la Nación en su Informe N°767/13 -aprobado por Resolución N°89 del mismo organismo en junio de 2017- se procedió a un redireccionamiento de los subsidios asignando progresivamente mayor peso a los orientados a la demanda en detrimento de los dirigidos a la oferta. Esta tendencia ya se venía desarrollando desde el año 2012 cuando se introdujeron factores de demanda para el cálculo de las compensaciones (Resolución N°962/12 Ministerio de Interior y Transportes), los que se recalcularon en esa dirección en el año 2014 (Resolución 1482/14 del mismo ministerio).

El criterio para la distribución de las compensaciones incluyó: complemento tarifario por atributo social, compensaciones por boletos escolares y estudiantiles y boleto integrado, compensaciones por tarifa técnica, una suma por redistribución de ingresos y un nuevo factor de corrección para los kilómetros computables para las compensaciones tarifarias (Resolución N° 1144/2018 del Ministerio de Transporte). Asimismo, se

dispuso una migración gradual en la forma de compensar desde el viejo al nuevo método, donde el primero quedaría totalmente erradicado hacia mayo de 2019. No obstante los reajustes en la ecuación subsidios y tarifas, estos últimos implicaban, según datos de la ejecución presupuestaria anualizada a junio de 2019, 60.630 millones de pesos, de los cuales el 43.3% correspondían al Área Metropolitana de Buenos Aires.

Con la implementación del Boleto Integrado para la región metropolitana en 2018, se aplicaron descuentos escalonados según el número de viajes realizados dentro de un plazo de 120 minutos.<sup>33</sup> Además de considerarse por vez primera al viaje como la suma de tramos realizados, avanzando hacia una concepción más integral de la movilidad, la medida favoreció la equidad ya que quienes realizan mayor cantidad de trasbordos e invierten más tiempo en sus desplazamientos cotidianos pertenecen a los sectores de menores ingresos. Sin embargo, los fuertes incrementos tarifarios debilitaron el peso de la medida. Entre las estrategias implementadas por los usuarios se advierte una cantidad de viajes realizados con tarjetas S.U.B.E que tienen atributo social (que implica descuentos del 40%), que no coincide con la magnitud de los agrupamientos sociales con características para recibir el beneficio.<sup>34</sup>

En un contexto de recesión económica y ajuste fiscal, agravado en el marco del acuerdo que el gobierno obtuvo con el Fondo Monetario Internacional,<sup>35</sup> se tomó la decisión de transferir a las provincias la responsabilidad fiscal de subsidiar al sector. La medida implicó la configuración de una heterogeneidad de situaciones ya que se creó un fondo de compensaciones que regiría hasta fines de 2019 para aquellas ciudades que hubieran implementado el sistema S.U.B.E y tuvieran tarifa social (Ley de Presupuesto, art.125). La medida provocó que varias provincias y ciudades declararan la emergencia del transporte público (Santa Rosa en La Pampa, Villa Mercedes en San Luis, Puerto Madryn en Chubut, entre otras) por no poder afrontar las compensaciones tarifarias. Otras, llevaron adelante importantes aumentos en las tarifas, transfiriendo a los usuarios los costos de la decisión.

El contexto económico y social y el impacto de los incrementos tarifarios en la RMBA, implicaron una fuerte caída en la cantidad de operaciones (viajes) del sistema, del orden del 20% entre los años 2016 y 2018, para todas las jurisdicciones (nacional, provincial y municipal).<sup>36</sup>

**Cuadro N°5:** Cantidad de operaciones (viajes) en la Región Metropolitana de Buenos Aires, según jurisdicción. Años 2016, 2017 y 2018 y diferencias interanuales.

Jurisdicción	2016	2017	2018	Diferencia 2016-2017	Diferencia 017-2018	Diferencia 2016-2018
<b>Nacional</b>	1.590.594.647	1.564.275.855	1.267.984.825	-1,65	-18,94	-20,28
<b>Provincial</b>	1.087.903.677	1.054.699.506	862.822.590	-3,05	-18,19	-20,69
<b>Municipal</b>	711.802.972	687.012.657	572.740.989	-3,48	-16,63	-19,54
<b>TOTAL</b>	3.390.301.296	3.305.988.018	2.703.548.404	-2,49	-18,22	-20,26

Fuente: Elaboración propia con base a datos S.U.B.E, <http://:argentina.gob.ar>

La caída de la demanda, sumada al incremento en el uso de tarjetas con atributo social (las cuales implican mayores compensaciones), hizo que la medida no significara para el erario público una merma en el monto de los subsidios transferidos. De hecho, entre enero de 2016 y noviembre de 2018 las compensaciones para cubrir la diferencia entre tarifa técnica y comercial, se incrementaron en un el 46.6% (Sánchez 2018)

Con relación a la configuración de la oferta, a partir de 2016 reaparece como proceso la mortandad de empresas, que pasan de 91 a 88 y emergen dos grupos empresarios nuevos. Las empresas pertenecientes a grupos se incrementan en 3 y las que no, disminuyen en 6 (Pérez 2019). En cuanto al peso de los más grandes en el mercado, a fines 2018 los dos principales grupos controlaban una cuarta parte del parque móvil de la jurisdicción nacional.

Una mayor atención a las condiciones de la oferta de los servicios, en lo referido a rutas y configuración del mercado, llevó a la creación, en diciembre de 2018, de una Unidad Ejecutora Especial Temporaria de “Modernización de la red de colectivos del AMBA” (Resolución N°1154/18, Ministerio de Transporte). La misma tiene entre sus funciones la planificación el sistema de rutas del APP de jurisdicción nacional, proponiendo la modificación de las actuales. Por primera vez el estado tomó a su cargo plenamente la configuración de las rutas, competencia que históricamente había estado a cargo de las empresas; estas proponían los recorridos a la autoridad de aplicación con base, principalmente, en criterios de rentabilidad. Esta metodología, como se ha mencionado más arriba, había llevado a la acumulación de una cantidad de pedidos sin resolver y a la modificación de hecho por parte de algunas empresas. El incremento de capacidades estatales con base en las nuevas tecnologías contenidas en el sistema S.U.B.E, constituyó sin duda una posibilidad para que el estado tomara a su cargo el rediseño de la red del AMBA, con vistas a hacer más eficiente el sistema.

Otra medida que sienta las bases para un mayor reordenamiento (aunque aún no se conocen sus efectos sobre la configuración del mercado) y abre espacios de intervención estatal, es la dispuesta en el Decreto N°1200 de 2018, que establece que los permisos de explotación tendrán una vigencia

máxima de 10 años no renovables automáticamente, como disponían el decreto 656/94 y los anteriores orientados a esta materia. La decisión permite potencialmente terminar con la renovación indefinida de permisos y someter a evaluación variables de calidad para la asignación de las rutas.

Los intentos de una mayor injerencia estatal en la planificación del sector pueden situarse en los albores de la década de 1970, cuando por resolución conjunta de la SETOP y la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) se elaboró un Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana, mediante el cual se estableció un plan de inversiones y políticas de transporte para la RMBA, con el horizonte puesto en el año 2000.<sup>37</sup> Pese a su integralidad, la implementación del Estudio Preliminar nunca se llevó a cabo. La iniciativa estatal en materia de planificación no volvió a retomarse sino casi 40 años después, cuando se elaboró el Plan Federal de Transporte, publicado en 2015. Como en el caso anterior, las recomendaciones de política quedaron en el papel.

Aunque sin incorporar una perspectiva integral de la movilidad, las medidas recientes en materia de planificación estatal del sector abren una posibilidad para avanzar en esa dirección. Las condiciones de conocimiento existentes en el sector público construyen una estructura de oportunidad favorable, si bien no suficiente. El fortalecimiento de capacidades técnicas y la autonomía estatal respecto de intereses corporativos, así como la orientación que asuma el estado en temas clave como las tensiones entre eficiencia económica y equidad distributiva, accesibilidad geográfica y económica y cobertura de los servicios, serán variables excluyentes en el derrotero de la actividad.

## **Reflexiones finales**

Desde sus inicios y hasta la década de 1970, el sector de APP se desarrolló al margen o bien con muy poca injerencia estatal en materia de configuración de la oferta, con un breve lapso donde el estado, mediante la empresa mixta con participación estatal mayoritaria CTCBA y luego la estatal TBA, asumió en forma directa la prestación de los servicios. En numerosos estudios que abordan la temática suele destacarse la existencia de una relación inversa entre regulación pública y concentración del mercado, en tanto a menor regulación mayor atomización y anarquía del capital con impactos negativos en la cobertura y calidad de los servicios. La primera característica se constata tanto en Argentina como en otras latitudes, la segunda es objeto de discusión en nuestro país. El sistema de colectivos urbanos en la RMBA se configuró con base a una densa red de cobertura, principalmente en lo que refiere a la primera y segunda corona, que ha sido destacada en la mayoría de los trabajos dedicados a la materia.<sup>38</sup> Por su parte la calidad de los servicios alcanzó estándares aceptables, pese a las heterogeneidades existentes a nivel jurisdiccional, producto en parte de la ausencia de una institucionalidad regional en materia de transporte. La competencia en el mercado y los controles cruzados entre empresas en lo relativo a rutas de operación, tuvieron un rol destacado en la configuración de esta tupida red, cuya cobertura, si bien a veces se distingue como una de las mejores del mundo, presenta muchas redundancias y tortuosidades.

Esta constatación permite avalar la hipótesis de que las reglas informales pueden ser tan o a veces más eficientes que las formales, en términos de constreñimientos de las secuencias de interacciones entre actores, como señala Acuña (2013). En esta dirección una de las hipótesis resultantes de este estudio es que los comportamientos empresarios y sus controles cruzados, han coadyuvado al desarrollo relativamente equilibrado del sector, en términos de oferta. El señalamiento no pretende ocultar las asimetrías de poder económico y político entre los empresarios que participan del campo, sólo destaca las resultantes que en términos de cobertura ha tenido la auto-regulación del sector.

A medida que el sector se fue consolidando como servicio público, concomitantemente al desarrollo de mayores regulaciones estatales, la concentración de la oferta emergió como proceso que con distintas oleadas de intensidad se desarrolla hasta nuestros días. La pregunta que suele hacerse frente a esta constatación refiere a las bondades o peligros de los sistemas así configurados. Sin embargo, una interrogación de estas características sin una clara delimitación de qué aspectos deberían involucrarse en la trama evaluativa, es difícil de abordar.

La concentración de la oferta implica un proceso de reducción en el número de actores de un sistema. Lo cual visto desde la perspectiva de las interacciones que realiza el sector público en la elaboración e implementación de la política, significa un proceso de reducción de la complejidad. Nuevamente emerge en este tópico el problema del poder, en tanto capacidad de los actores para incidir en las definiciones de política. En la actualidad existen 5 cámaras empresarias, de las cuales tres concentran a las empresas que nuclean a casi el 80% del parque, de la recaudación y de los pasajeros transportados. Queda por estudiar cuál ha sido la capacidad de las mismas para orientar la política a favor de sus intereses y, si efectivamente han tenido una injerencia decisiva, cuáles fueron los recursos y tácticas desplegadas a favor de sus objetivos.

Tal vez una de las principales constataciones de este recorrido por las acciones estatales en materia de regulación del sector de APP y su impacto en la configuración del mercado, es que, como rasgo recurrente, las principales políticas que afectaron al ámbito no se pensaron desde el prisma de la movilidad, sino que han sido motivadas por evaluaciones situadas en otra escala de problemas. Los ejemplos recientes son las políticas de subsidios en el marco de la crisis económica de inicios del milenio, basadas en consideraciones de equidad distributiva y los recientes incrementos tarifarios en el contexto de ajuste fiscal, apoyados en argumentos de eficiencia económica.

No obstante, en el interregno, se han incrementado las capacidades estatales de una manera nunca antes vista en el campo. La gran cantidad de información del lado del sector público posibilita diagnósticos certeros sobre la movilidad en la región y, en esta dirección, conforma una estructura de oportunidad favorable para la elaboración e implementación de políticas pensadas desde las necesidades del sector.

<sup>1</sup> Donde el sistema tranviario explicaba dos tercios del total, los ómnibus un 25% y el subterráneo un 8%. Gruschetsky (2018).

<sup>2</sup> La diferencia entre ómnibus y taxis-colectivos radicaba principalmente en las características vehiculares y en la organización empresarial que sustentaba la actividad. Los taxis-colectivos comenzaron a prestar servicios con vehículos de una capacidad de hasta 5 pasajeros y con una organización empresarial conocida como “sociedad de componentes” - gran número de propietarios que se agrupaban para operar una línea-, los segundos transportaban entre 17 y 23 pasajeros sentados y la estructura de propiedad era más concentrada.

<sup>3</sup> La Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires fue una empresa mixta creada por la ley 12.311, del año 1936, constituida por el Estado Nacional y las empresas de transporte de pasajeros que operaban en la Ciudad de Buenos Aires (tranvías, ómnibus, colectivos y el subterráneo) con la excepción de los ferrocarriles.

<sup>4</sup> Al respecto y para casos específicos, se puede consultar el Primer Museo Virtual de Transporte Argentino en <http://www.busarg.com.ar>

<sup>5</sup> El 4 de septiembre de 1942 se inició una importantísima huelga de colectiveros que resistían la expropiación de sus vehículos. La misma fue levantada a los 12 días pero el fracaso de las negociaciones con el gobierno llevó a un nuevo cese de actividades que esta vez se extendió por un período de casi 4 meses. El resultado del conflicto fue variado: hubo colectiveros que migraron a la provincia para evitar la expropiación de sus vehículos, otros los entregaron a la Corporación y también algunos consiguieron “acuerdos de tenencia”. Con el nuevo gobierno que asumió en 1943, cesaron las expropiaciones.

<sup>6</sup> Algunos autores sugieren que la creación de la Corporación se enmarca en los acuerdos establecidos en el Pacto Roca-Runciman (Argentina Inglaterra, 1933) que establecía -entre otros puntos- que las mayores compras británicas a nuestro país serían retribuidas con un trato benévolo. El proyecto de “coordinación de transportes” venía siendo demandado hacía años por la Empresa de Tranvías Anglo-Argentina, para la cual el desarrollo del colectivo constituía una fuerte amenaza (Ruiz Díaz et.al. 2008)

<sup>7</sup> El partido gobernante era una coalición conformada por el partido Laborista, la Unión Cívica Radical Junta Renovadora y el Partido Independiente. En mayo de 1947 todos ellos se disolvieron y formaron el “Partido Peronista” liderado por el presidente de la Nación Juan D. Perón.

<sup>8</sup> A fin de hacer la oferta más atractiva se dispuso un incremento tarifario, el acortamiento de las secciones y la eliminación del boleto obrero, y se suprimen las combinaciones con descuento entre diversas modalidades de la Corporación (colectivos-tranvías) (Schiavi 2003).

<sup>9</sup> El esquema consistió en transferir las 795 unidades al personal de la empresa a razón de 1 vehículo cada dos empleados. Este mecanismo potenció la organización tradicional de los colectiveros, la sociedad de componentes, lo que implicaba, en promedio, líneas de 42 colectivos con 84 socios cada una.

<sup>10</sup> En este caso el total de unidades era de 99 coches y el mecanismo igual al de 1955: 1 vehículo cada 2 empleados de TBA.

<sup>11</sup> Espacios de guardado de unidades que compartían varias líneas. La licitación por garaje implicaba que se incluía en la misma a todas las líneas que usaban ese espacio.

<sup>12</sup> Por ejemplo, TARSA (Transportes Automotores Riachuelo Sociedad Anónima) que se privatizó para operar 4 líneas, las actuales 100, 115, 134 y 150.

<sup>13</sup> El partido de La Matanza es el más extenso de la RMBA (326 km<sup>2</sup> frente a 203 km<sup>2</sup> de CABA) atravesando 3 coronas de la región. Con casi 2 millones de habitantes su población solo es superada por la de 4 provincias de Argentina (Buenos Aires, CABA, Córdoba y Santa Fe).

<sup>14</sup> Se trata de la línea N°3, que se propuso como consecuencia del quiebre de las líneas N°170 y N°190.

<sup>15</sup> Esas 25 líneas licitadas, donde ese proceso se concentró casi el 60% en los años 1998 y 1999 y un 25% hacia mediados de los noventas, son una proporción insignificante respecto de lo que podría (y debería) haber sido un serio proceso licitatorio a lo largo de estos 50 años de preeminencia del autotransporte de pasajeros. En este período se licitaron, entre otras, las líneas 6, 20, 25, 46, 49, 50, 56, 86, 97, 107, 108, 114, 124, 129, 133, 140/142, 146, 179, 193 y 195.

<sup>16</sup> Refieren a la reducción del excedente de ganancias por vehículo.

<sup>17</sup> La operación de los servicios de ómnibus y colectivos de la CTCBA y de TBA generaban déficits que, en la práctica, son equivalentes a los subsidios. Pero los subsidios del año 2002 al APP se dan a un sector totalmente operado por el sector privado.

<sup>18</sup> Para las empresas del Área Metropolitana de Buenos Aires, de cualquiera de sus jurisdicciones (Nacional, Provincial y Municipales) el alcance territorial surge de la misma definición del Decreto N° 656. Para el resto del país, el alcance territorial se define por recorridos de hasta 60 kilómetros de longitud (aunque luego esto se extendió si se demostraba que esos recorridos de mayor distancia tenían características de servicios urbanos).

<sup>19</sup> Entrevista a informante clave, 2019.

<sup>20</sup> Resulta interesante ver que la norma internaliza, después de décadas de olvido (desde la re-enumeración de las líneas del APP), el hecho de que las diferentes jurisdicciones que operan en el AMBA forman parte de un todo para las necesidades de movilidad.

<sup>21</sup> En el ámbito del transporte de pasajeros en todo el territorio nacional y considerando todos los modos públicos, el monto de los subsidios llegó a alcanzar el 10% del presupuesto nacional en el año 2010 (Bril Mascarenhas y Post 2014) y el 40% del gasto total en subsidios del Estado Nacional en 2011.

<sup>22</sup> Sólo por mencionar algunos ejemplos, las ciudades de Londres y Barcelona aplican impuestos territoriales (captura de plusvalías al uso del suelo) o a la congestión. París introdujo un impuesto a las empresas de mediano tamaño para financiar el costo operativo del transporte público. La ciudad de Sao Pablo en Brasil, es otro caso en la misma dirección. En el extremo, 97 ciudades en el mundo brindan transporte público gratuito, entre ellas Tallin (Capital de Estonia), Essen y Bonn (Alemania), Dunkerque en Francia (Kebrowski 2018).

<sup>23</sup> En el año 2014, 22 empresas de colectivos fueron imputadas por la justicia por declarar más kilómetros que los recorridos efectivamente, con el objeto de incrementar el monto de los subsidios recibidos. En ese entonces operaban en el sector, 91 empresas. Al respecto consultar Pérez (2019).

<sup>24</sup> Resolución N°13 del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios.

<sup>25</sup> La tarifa media para aquellos que abonaran con tarjeta SUBE aumentó de \$1,24 a \$1,46, representando un incremento de 17,74%; para quienes lo hicieran en efectivo la misma pasó de \$1,24 a \$2,80, significando un 125,8%. Sobre la evolución del precio del colectivo entre 1990 y 2015 vid Di Ciano, 2016, disponible en : <https://aduba.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/EVOLUCION-DE-LA-TARIFA-DEL-BOLETO-DE-COLECTIVO-1.pdf>

<sup>26</sup> Por Resolución N° 975/2012 se dispuso un 40% de descuento en la tarifa para los usuarios que compor-taran algún atributo social, entre los cuales quedaron incluidos: a) jubilados y pensionados, b) beneficiarios de la asignación universal por hijo, c) beneficiarios de la asignación por embarazo, d) beneficiarios del programa Jefes de Hogar, e) Personal de trabajo doméstico, f) veteranos de guerra de la Guerra de Malvinas.

<sup>27</sup> Barcelona (56%), Madrid (60%), Bruselas (68%), Amsterdam (61%), París (61%) y Berlín (51%)

<sup>28</sup> La crisis del año 2001/2002, entre otras cosas triplicó el tipo de cambio y redujo en más de un 20% las remuneraciones reales entre 2001 y 2002, marcando un nuevo mínimo histórico.

<sup>29</sup> Un ejemplo en esta dirección lo aporta el rol que tuvo la CNRT en el informe de la Auditoría General de la Nación mediante el cual se auditó el cobro de subsidios de las empresas autotransporte entre 2010-2011, destacando casos en los cuales empresas que no habían prestado servicios fueron beneficiadas con transferencias estatales, entre otras irregularidades. Según una entrevista realizada a un alto funcionario del Ministerio de Transporte durante la gestión del ministro Florencio Randazzo (2012-2016), dicho informe se basa en elementos que descubrió la propia CNRT, lo que demuestra capacidades de fiscalización y control, aunque no de sanción.

<sup>30</sup> El coeficiente de ocupación por vehículo en el APP de jurisdicción nacional, aunque mediado por otros factores intervinientes, aumentó de 0.45 en 2003 a 0.83 en 2012 (CNRT 2012).

<sup>31</sup> Según los autores del citado trabajo, el cumplimiento de las revisiones técnicas obligatorias y seguros en el Servicio Público Urbano de jurisdicción nacional es superior al 99,8%.

<sup>32</sup> El mismo entrevistado refería que hasta los subsidios muchas empresas tenían alta economía en negro, personal no registrado, conductores que sólo cobraban en blanco el salario mínimo, pagos atrasados por aportes patronales, compras no registradas. La tarifa no se peleaba tanto porque compensaban con una parte en negro. Hoy, si las empresas no tienen depositadas las contribuciones patronales y otros pagos que deben hacer, no se les paga el subsidio (Entrevista a funcionario del Ministerio de Transporte, 2019).

<sup>33</sup> El descuento aplicado para viajes integrados hasta un máximo de 5 trasbordos, es de 50% para el segundo viaje y de 75% para los sucesivos hasta el quinto

<sup>34</sup> En una entrevista un informante clave mencionaba que en la RMBA podrían estar vendiéndose tarjetas con atributo social por un precio mayor a la tarjeta sin atributo. Si esto fuese así, la estrategia por parte de los usuarios y por parte de quienes organizan el sistema de venta ilegal de tarjetas se comprende en un contexto económico de fuerte caída del poder adquisitivo en el que quienes deben desplazarse a sus trabajos cotidianamente, son demanda cautiva del transporte público en tanto no cuentan con otras alternativas de desplazamiento.

<sup>35</sup> A mediados del año 2018 el gobierno argentino firmó un acuerdo con el organismo internacional de crédito por un préstamo por 50 mil millones de dólares a 36 meses. Como contrapartida y conforme a las reglas que rigen dichos acuerdos, el gobierno se comprometió a implementar un programa de reducción del gasto con el fin de lograr el equilibrio fiscal y alcanzar metas de inflación del 17% para fines de 2019, entre otros puntos.

<sup>36</sup> Elaboración propia con base en datos S.U.B.E publicados en [argentina.gov.ar](http://argentina.gov.ar).

<sup>37</sup> El primer tomo fue publicado en el año 1972 y el segundo un año después.

<sup>38</sup> Los partidos o municipios que integran la primera corona son: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (parte este), Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López y San Isidro. La segunda corona comprende Quilmes, Berazategui, Florencia Varela, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza (parte oeste), Tigre, San Fernando, José C. Paz, San Miguel y Malvinas Argentinas.

## Referencias bibliográficas

**Acuña, Carlos H.** (2013) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires. Siglo XX Editores.

**ASAP, Asociación Argentina de Presupuesto** (2014) *Subsidios y compensaciones tarifarias en transporte*. Accesible en: <http://7mocielo.com.ar/images/Subsidios%20al%20transporte%20ASAP.pdf>

**Bril Mascarenhas, Tomás y E. Post Alison E.** (2014) “Policy Traps y subsidios al consumo: La política de tarifas de servicios públicos en Argentina, 2002-2014”. *Desarrollo Económico*. Vol. 54, Nº 213:171-202.

**DGEC, Dirección General de Estadística y Censos** (2012) *125 años de la estadística porteña*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: [https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/04/125\\_anos\\_2016\\_marzo.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/04/125_anos_2016_marzo.pdf)

**Domecq, Roberto, Natalia Neri y Cecilia Saumet** (2014) *Trabajo final. La comisión Nacional de Regulación del Transporte*. Curso Estado y políticas públicas en Argentina y América Latina. Instituto de Transporte. Universidad Nacional de San Martín. Mimeo.

**González, Marcelo** (2016) “Subsidios al transporte”. Presentación Taller participativo. Subsidios al Transporte. Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Transporte, Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad de Buenos Aires, 18 de noviembre.

**Gruschetsky, Valeria** (2018) “Las Nuevas formas de movilidad en la ciudad de Buenos Aires: el avance de los automotores y la política municipal. 1900-1940”. En Simón Castillo, Marcelo Mardones y Waldo Vila (eds.). *Urbanismo y Transporte Público. Miradas al Siglo XX*. Santiago de Chile: Ril Editores, 47-72.

**Gutiérrez, Andrea** (2016) “Reglamentación y plusganancias en el autotransporte urbano. El caso de Buenos Aires”. *Revista Transporte y Territorio*, 16: 28-40. (2004) “Concentración empresaria y eficiencia en el autotransporte urbano de Buenos Aires”. *Revista EURE*. Vol XXX, No 91:97-110

**Keblowski, Wojciech** (2018) *Moving past sustainable mobility towards a critical perspective on urban transport. A right to the city-inspired analysis of fare-free public transport*, PhD thesis, defended on 7 May 2018 at Vrije Universiteit Brussel and Université libre de Bruxelles.

**Krantzer, Guillermo y Jorge Sánchez** (1994) *Una indagación sobre el transporte automotor en Buenos Aires: Maduración del sistema y concentración empresaria. Serie Investigación*. Buenos Aires: Comisión Nacional de Regulación de Transporte.

**Krantzer, Guillermo y Jorge Sánchez** (1991) “Regulación de los Sistemas de Transporte Urbano: El Caso de Buenos Aires”. *V Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano*. Santiago de Chile.

**Nahón, Cecilia y Nicolás Bonofiglio** (2007) “¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del “moderno” esquema de regulación. Reflexiones y enseñanzas del caso argentino”. *Revista de Administración Pública (RAP)*. N° 6/7:1095-1120.

**Pérez, Verónica** (2019) “Políticas públicas y acciones empresarias en el mercado de autotransporte público de pasajeros”. *Revista Realidad Económica* 325:9-34.

**Regalsky, Andrés y Marcelo Rougier** (2015) *Los derrotados del Estado empresario en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI-EDUNTREF.

**Ruiz Díaz, Sergio, Alejandro Scartaccini y Anibal Tasmonte** (2008) *80 años en Colectivo. Reseña histórica del transporte de personas por automotor*. Buenos Aires: Cámara Empresaria de Autotransporte de Pasajeros (CEAP).

**Sánchez, Jorge** (2000) *Ómnibus de Buenos Aires: reflexiones acerca de la crisis del sistema en los años noventa*. Mimeo. Buenos Aires.

**Sánchez, Eladio** (2018) *Presentación Subsidios al autotransporte público de pasajeros*. Instituto de Transporte, Universidad Nacional de San Martín. 7 de noviembre.

**Schiavi, Alejandro** (2003) *De arena política a actor principal. Reconstruyendo la estatalidad en el transporte automotor*. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad. Estado y Administración. Córdoba.

**Vommaro Gabriel y Mariana Gené** (2017) “Argentina: el año de Cambiemos”. *Revista de Ciencia política*, vol.37 N°2:231-254

**Wright, Erik Ollin** (2006), “Compass points. Towards a socialist alternative”, *New Left Review* 41, pp. 93-124.

#### **Cómo citar este artículo:**

**Pérez, Verónica y Jorge Sánchez** (2020)

“La relación Estado-mercado en la configuración del autotransporte público colectivo de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1928-2018)”.

*Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°18: 319-343