

## **PARADOJAS ENTRE OBJETIVOS Y RESULTADOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ANÁLISIS COMPARADO DEL AUTO TRANSPORTE COLECTIVO DE BUENOS AIRES.**

Andrea Gutiérrez\*

### **RESUMO:**

El autotransporte público de Buenos Aires trascendió internacionalmente por su buen nivel de servicio siendo gestionado por pequeñas y medianas empresas bajo regulación estatal y sin subvención. La regulación se revisa en los 90, al igual que en otras partes del mundo, con el objetivo de promover mejoras sin cambios estructurales. Los resultados a diez años muestran paradojas. Por un lado, la subvención no motiva la revisión pero tiene lugar tras ella. Por el otro, la regulación introduce cambios menores y más bien formales, pero emerge un perfil de empresa y de servicio diferente. Por último, se comparten resultados con revisiones internacionales de distinta orientación. El trabajo busca interpretar las paradojas entre objetivos y resultados de las políticas públicas, organizando la evidencia empírica mediante la aplicación de un esquema metodológico al análisis integrado (servicios públicos y de oferta libre) y comparativo (con experiencias internacionales) del caso. Finalmente, intenta una reflexión teórica sobre el auto transporte colectivo urbano, observando tendencias compartidas e identificando continuidades y rupturas respecto a momentos anteriores.

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Transporte urbano, políticas públicas, tendencias, paradojas, métodos analíticos.

### **ABSTRACT:**

Buenos Aires public bus transport is renown abroad for its good level of service without subsidy, on behalf of small private enterprises under public regulation. As in other parts of the world, in the 90's it was a regulatory revision which objective is to encourage improvements without structural changes. After ten years, the results show paradoxes. On one hand, subsidies are not the cause of the revision but it takes place after it. On the other hand, the regulation introduces small and rather formal changes but a different enterprise and service profile emerges. Finally, there are results in common with other international experiences of different orientation. The paper aims to interpret the paradoxes between objectives and results of public policies, organizing the empirical evidence through a methodological scheme applied to the integrated (public services and free offer services) and comparative (with international experiences) analysis of the case. Finally, it tries a theoretical reflection about the urban bus transport, looking for shared tendencies and identifying continuities and ruptures with previous moments.

### **KEY WORDS:**

Urban transport, public policies, tendencies, paradoxes, analytical methods.

---

\*Departamento e Instituto de Geografía, Universidade de Buenos Aires, Argentina  
E-mail:

## I- Breve Resena sobre el transporte público de Buenos Aires

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) es la ciudad más importante de Argentina con una población de 13 millones de habitantes y una superficie de 8000 kilómetros cuadrados. Está compuesta por una ciudad central (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - CBA-) y un conjunto de 43 municipios aglomerados de la Provincia de Buenos Aires. En ella se producen cerca de 22 millones de viajes diarios, más de la mitad de ellos por transporte público (ferrocarril, autotransporte y subterráneo-premetro). El área central de la CBA es el principal polo de generación y atracción de viajes, y los movimientos por trabajo (59,7%) y estudio (14,9%) sus principales motivos (Argentina – GCBA, 2003).

El principal modo de transporte público de pasajeros de la región es el autotransporte. Transporta 2000 millones de pasajeros al año con una flota de 15500 vehículos. Es operado por 200 empresas privadas bajo regulación pública. Los servicios con destino en la CBA transportan el 71% de los pasajeros mediante 132 líneas operadas por la mitad de las empresas y aproximadamente el 57% de los vehículos.

Buenos Aires se destaca entre las ciudades latinoamericanas por el temprano desarrollo de su red de transporte público, así como por su importante densidad. La primer línea de ferrocarriles se tiende en 1857, y en 1913 ya funciona la primer línea de subterráneos, en ambos casos bajo gestión privada. En la actualidad, la red en operación posee 840 kilómetros de ferrocarriles urbanos y suburbanos, y 49 kilómetros de subterráneos concentrados en el área central de la CBA.

Buenos Aires, junto a las grandes metrópolis brasileras, es asimismo un caso prototipo de evolución del autotransporte urbano de pasajeros hacia estadios avanzados de maduración empresaria, y permite la observación del proceso a lo largo de casi un siglo de gestión privada, sostenida

interrumpidamente desde los orígenes de la actividad.

Los ómnibus urbanos surgen en 1922 operados por particulares, y son rápidamente regulados por su competencia con los tranvías, también a cargo de empresas privadas con un significativo grado de concentración. Hacia 1930 surgen los "taxis – colectivos", competidores "ilegales" que ofrecen servicios en las rutas principales, mediante la asociación de taxistas individuales para operar recorridos fijos en forma regular.

Los "*colectivos*" (denominación popular del servicio) finalmente desplazan a sus competidores. Los bajos requerimientos de capital para ingresar a la actividad definen una estructura del mercado fuertemente atomizada y una gestión del servicio artesanal. Cada grupo de choferes dueños se organiza mediante acuerdos que suplen la ausencia de regulación, y estas asociaciones a su vez permiten resistir la estatización del servicio dispuesta en la Ciudad de Buenos Aires en 1936, fomentando su expansión hacia el suburbio.

El suburbio de Buenos Aires se forma a partir de los años '40, momento en que la red de ferrocarriles y subtes se estatiza e inicia un prolongado período de estancamiento (tanto en inversiones de modernización y ampliación, como de mantenimiento), por lo que la expansión de la red de *colectivos* sostiene el crecimiento de la ciudad hacia la periferia. Esta situación lleva a que sean progresivamente legalizados, hasta que en 1961 se "formaliza" la gestión privada del servicio y se aplica un régimen de franquicia.

La regulación incentiva la conformación de empresas, y la sociedad de componentes resulta la figura típica para la asociación de los operadores individuales. La definición de una regulación basada en derechos de operación monopólicos bajo una fuerte intervención, ayuda a consolidar las empresas al resguardo de la competencia, permitiendo la coexistencia de numerosos pequeños prestadores.

De este modo, la experiencia asociativa de los operadores se capitaliza en un avance hacia la maduración empresarial de la actividad. Dicha experiencia consolida a su vez el accionar corporativo frente a la autoridad mediante las cámaras empresarias, resultando una reglamentación fuerte, pero de ejercicio débil.

A pesar de su atomización, las empresas de colectivos comparten un patrón o modelo operacional. Atienden el único recorrido o línea, con una flota aproximada de 50 vehículos, y características tecnológicas uniformes, tanto en modelo como en capacidad de los vehículos. Si bien el servicio presenta algunos déficit y diferenciales de calidad hacia la periferia, en términos generales la cobertura y frecuencia son satisfactorias y el acceso generalizado.

Es así como el autotransporte público de Buenos Aires trasciende internacionalmente aún hoy, por el nivel de servicio y de cobertura alcanzado para una red metropolitana, bajo la operación de numerosas pequeñas y medianas empresas privadas sin subvención estatal directa, organizadas internamente mediante figuras asociativas.

Hasta los años '70 la red de *colectivos* se expande permitiendo la suburbanización de población con ingresos medios y bajos, pero a partir de los '80 se mantiene sin mayores alteraciones, al igual que los servicios ferroviarios (de superficie y subterráneos), que continúan sujetos a la desinversión de la empresa estatal. Por entonces comienzan a producirse cambios en la localización de la industria en la periferia, y surgen servicios contratados por empresas para el traslado de su personal, denominados *charter*.

Esta es la situación del transporte de pasajeros en la RMBA hasta los años '90, pero no lo es en la actualidad. En 2005 ningún servicio de transporte de pasajeros es prestado por empresas públicas (sean ferroviarios de superficie, subterráneos o automotor). En el autotransporte subsisten pequeñas y medianas empresas y sociedades de componentes, pero dominan empresas grandes, sociedades

anónimas y grupos empresarios con un tamaño superior a los 200 vehículos. Asimismo, los servicios públicos (convencionales) coexisten con servicios de oferta libre (alternativos), bajo diversas formas organizacionales y tecnológicas. Se presentan seguidamente los acontecimientos que mediaron en este cambio.

## **II- La revisión regulatoria del autotransporte metropolitano y sus objetivos.**

En los '90 Argentina aplica un programa nacional de reforma del estado que incluye el transporte urbano de pasajeros. De este modo, acompañando la concesión de los ferrocarriles y subtes a empresas privadas entre 1992 y 1995, en 1994 se dispone una renovación de la regulación del autotransporte metropolitano.

Este apartado presenta la renovación regulatoria del auto transporte metropolitano de Buenos Aires, intentando seguir el esquema desarrollado por Hensher (Hensher, 2005) para analizar regímenes contractuales, esto es, servicios de operación privada bajo regulación pública (Esquema Strategic, Tactical, Operational -STO-, comentado en el punto 4). De este manera se busca organizar un análisis posterior con base en la comparación de objetivos y resultados.

A diferencia de otros servicios, la situación del auto transporte metropolitano de Buenos Aires se considera aceptable, por lo que el objetivo general o final de la revisión es *adecuar* la regulación para promover mejoras, pero no una *transformación*. Por esto sus objetivos se asocian a la idea de estabilidad, esto es, a conservar la esencia de la situación precedente sin inalteraciones sustanciales.

Un objetivo estratégico del Decreto 656/94 es promover una *gestión más eficiente* del servicio público *preservando la estabilidad y eficacia* de un sistema considerado aceptable en términos de la *performance* del servicio y la ausencia de subvención estatal. Para *incentivar la modernización* y la eficiencia del servicio se plantea *valorar la experiencia* de las empresas

existentes y *evitar la incertidumbre* en su relación contractual con la Autoridad Pública. Este último aspecto refiere a la operación con permisos vencidos o precarios por acumulación de incumplimientos (deudas fiscales, inhabilitaciones judiciales, sanciones sin efectivizar, etc.), resultado de un ejercicio débil de la regulación precedente.

Atento a este objetivo, en el nivel táctico la revisión dispone mantener el régimen de franquicia y renovar los permisos de las empresas existentes sin llamado a licitación, previo cumplimiento de los requisitos vigentes para su asignación. Se otorgan permisos de explotación exclusivos sobre recorridos individuales por plazos de 10 años prorrogables automáticamente. La asignación del permiso se sujeta a requisitos patrimoniales, fiscales, previsionales, de equipamiento y tipos societarios (sociedad de personas, de capital o cooperativas), sin disputa económica. Y todos los parámetros operativos (cabeceras, recorridos, frecuencias, horarios, flota mínima, antigüedad, tarifa, etc.) son definidos por la Autoridad de Aplicación. No se introducen modificaciones a los recorridos, ni reglas para controlar la composición o transferencia del capital accionario.

Otro objetivo estratégico es promover una *diversificación de los servicios* adecuándolos a los requerimientos de la demanda y *garantizando un nivel adecuado de competencia*. Para incentivar la modernización, en el nivel táctico se dispone autorizar distintos tipos de servicios públicos regulados por franquicia (SP) y servicios de oferta libre (SOL) sin regulación de precios ni condiciones operativas, al igual que en el caso del transporte interurbano de pasajeros. Las empresas de servicios públicos quedan autorizadas para operar servicios rápidos (con menos paradas) y diferenciales (con mayor confort), así como servicios de oferta libre.

Como se menciona en el apartado anterior, en los años '80 ya existen servicios *charter* dedicados al traslado de personal. Entre

1991 y 1992, como consecuencia de una prolongada huelga ferroviaria previa a la privatización de la ex empresa estatal Ferrocarriles Argentinos, su uso se generaliza a pasajeros particulares, provenientes del transporte público.

Estos *charter* surgen en partidos de la periferia con población de ingresos medios y bajos, ofreciendo servicios con destino en el área central de la CBA. Utilizan vehículos grandes y antiguos o en mal estado, y realizan recorridos paralelos al ferrocarril o al autotransporte público, con paradas coincidentes hasta completar la capacidad de los vehículos. Luego el viaje es directo hasta el destino, donde vuelven a efectuar un número reducido de paradas. En ambos casos el precio es algo más caro, pero por un viaje sin trasbordos (esto es, sin suma de pasajes por tramo de viaje).

Esta modalidad de servicio no está contemplada por la regulación, por lo que opera en la "ilegalidad". Es así que en 1994 el Decreto 656 busca regularizar la situación existente, y dispone autorizar un conjunto de servicios denominados de oferta libre. Los mismos están excluidos de las obligaciones del servicio público, por lo que no se controlan sus parámetros operativos (frecuencias, horarios ni tarifas), pero sí se establecen condiciones para ingresar y operar en la actividad. Las mismas siguen los lineamientos aplicados a los SP, a saber: constitución como empresas, plazo de permanencia en la actividad, acreditación de capacidad económico financiera (patrimonial y garantías), inscripción en el registro de operadores, habilitación de vehículos y conductores. Las autorizaciones tienen vigencia por 1 año renovable.

Se habilitan cinco modalidades de SOL: servicios contratados (traslado de personas por contrato con una empresa), servicios del ámbito portuario o aeroportuario (traslado de personas a los puertos o aeropuertos), servicios de hipódromos, espectáculos deportivos y culturales (traslado de personas a hipódromos

o espectáculos), servicios escolares, y servicios urbanos especiales o *charters* (traslado regular de una nómina de pasajeros sentados entre un número limitado de orígenes y destinos predeterminados por un precio libremente pactado).

A partir de su puesta en vigencia, la evolución de la regulación es diferente respecto a cada tipo de servicio (SP y SOL). En los SP evoluciona hacia una relativa flexibilización ("green light" measures), y en los SOL hacia una progresiva restricción ("red light" measures). The regulatory framework es mixto, no sólo desde un punto de vista "estático" (su configuración por red and green lights), sino también desde un punto de vista "dinámico".

Para los SP, se prorrogan los plazos para la renovación de los permisos al tiempo que se disminuyen o flexibilizan algunos requisitos, tales como garantías, penalidades, antigüedad del parque, cantidad de unidades adaptadas para discapacitados, superficie de instalaciones, etc.. Luego, en 1999 se autoriza la prestación de servicios públicos por parte de uniones transitorias de empresas con el objetivo de mejorar la eficiencia de la gestión mediante la colaboración, absorción y fusión de empresas, llegándose sobre el final de la década a la normalización de los permisos.

Para los SOL, se disponen progresivas restricciones que incluyen aspectos operativos de los *charter*, tales como cantidad máxima de viajes diarios y de paradas por viaje, distancia mínima entre paradas y zona de exclusión respecto a aquellas del transporte público, uso de vías rápidas y de vehículos con un máximo de capacidad (minibuses de hasta 24 asientos) y normas de confort, nómina de pasajeros, límite de oferta en asientos y frecuencias por corredor en relación a los colectivos, entre otros. En 1998 el registro de operadores nuevos se suspende en forma temporal, y desde 2002 en forma permanente hasta la revisión de la regulación, permitiéndose sólo la renovación de las autorizaciones existentes, sin modificaciones en la flota ni en la modalidad de servicio.

Esta situación tiene como correlato un crecimiento de servicios sin autorización o clandestinos. La Comisión Nacional de Regulación del Transporte estima que actualmente el 50% de los SOL prestados en la RMBA son clandestinos. En 2004 la *flota registrada* es de 579 vehículos, de los cuales 218 están habilitados para servicios *charter* (Argentina – CNRT, 2004).

En resumen, la revisión de la regulación aplicada al autotransporte metropolitano consiste básicamente en normalizar los permisos de las empresas existentes de servicios públicos sosteniendo el mismo nivel de intervención aplicado en 1961, y en autorizar y regular servicios preexistentes de oferta libre (sin fijación de frecuencias, horarios ni tarifas, pero con control del ingreso, permanencia y egreso del mercado).

El análisis comparado coloca a la experiencia de Buenos Aires como paradójica respecto a las tendencias internacionales de reforma del autotransporte urbano, y opuesta respecto a la tendencia de la reforma del estado en Argentina. Por una parte, no se sustenta en los argumentos usuales tanto a nivel internacional como nacional, pues al momento de su aplicación el autotransporte público no recibe subvenciones y registra una *performance* de servicio considerada aceptable. Por otra parte, en lugar de disminuir la intervención estatal y ampliar la competencia, se conserva inalterada una regulación de rígida intervención apuntando a preservar los operadores existentes y a regular los servicios que constituyen una amenaza de sustitución. Sin embargo, persigue objetivos estratégicos comunes (eficiencia).

Hasta acá algunas paradojas en términos de los objetivos estratégicos y tácticos del esquema regulatorio aplicado al caso. En términos de sus resultados, se observan otras paradojas que se colocan seguidamente.

### III- Obectivos y resultados de la revision regulamentaria.

Buenos Aires, además de ser una ciudad latinoamericana que desarrolla tempranamente una red de transporte público de importante densidad, y de mostrar una evolución empresaria del auto transporte a través de casi un siglo de gestión privada, ofrece asimismo una combinación de situaciones que la perfilan como un caso interesante para la captura de evidencia sobre la evolución reciente del autotransporte urbano. Esto se fundamenta en tres observaciones:

☞ si bien la "revisión regulatoria" (o en adelante "reforma", para un uso abreviado del término hechas las salvedades del caso) introduce cambios menores y más bien formales, con posterioridad a la misma los SP y los SOL emergen con perfiles diferentes.

☞ si bien los servicios emergen de la reforma con perfiles diferentes, los resultados obtenidos difieren de los objetivos perseguidos.

☞ si bien la reforma de los SP sostiene un fuerte nivel de intervención y el mismo régimen de franquicia, muestra resultados compartidos con otras experiencias nacionales e internacionales de diferente orientación.

A continuación el análisis considera conjuntamente la situación de los SP y los SOL. Antes se distinguen algunos momentos claves en la evolución reciente del transporte metropolitano de Buenos Aires. Puede señalarse un momento anterior a la revisión de 1994, que tiene el año 1992 como punto de inflexión o de quiebre de las tendencias de la década del '80. Otro momento entre 1994 y 2000, período insumido por la normalización de los permisos dispuesta por el Decreto 656. Y otro a partir de 2001, momento culmine de la crisis macroeconómica que finaliza con la devaluación monetaria de 2002.

#### III.I- Eficiencia con estabilidad.

El objetivo estratégico de eficiencia

aplicable a los SP se asocia al de estabilidad, pues no se sustenta en la creación de situaciones nuevas (ingreso de nuevos operadores) sino en la adecuación de preexistentes (permanencia de operadores). El objetivo de eficiencia con estabilidad muestra resultados diferenciales. Satisfactorios en términos de estabilidad e insatisfactorios en términos de eficiencia.

La normalización de los permisos de las empresas existentes, como lineamiento táctico para el objetivo de una gestión más eficiente con estabilidad, se concreta, resultando renovados los permisos del 86% de las líneas y asignados por licitación a empresas existentes el 14% restante.

La renovación de los permisos se desenvuelve entre 1994 y 2000, conservando estable el nivel de cobertura y servicio. La red no sufre cambios en su configuración ni una supresión significativa de recorridos. También se mantienen los indicadores de oferta (tanto flota como asientos – kilómetros) (tabla 1).

La continuidad de los operadores existentes y de la cobertura y nivel de servicio satisface el objetivo de estabilidad, pero no el de una mejora en la eficiencia. Durante la renovación de los permisos se registran pautas consistentes en dos tipos de tendencias: unas de ascenso (en los costos, la oferta, la tarifa y la rentabilidad), y otras de descenso (en la demanda).

Entre 1992 y 2000 el costo de explotación por kilómetro sube un 54%, en un contexto de estabilidad macroeconómica. Esta suba se traduce en un incremento de la tarifa del 118%. Paralelamente la demanda cae un 37% y la rentabilidad en pesos por kilómetro y por vehículo aumenta un 60% y un 40% respectivamente (tabla 2, gráfico 1) (Gutiérrez, 2004).

El sostén de la oferta (flota, asientos por vehículo y asientos – kilómetro) empuja el costo de explotación y la tarifa, con repercusión en la demanda. Se define una tendencia a la

sobreoferta que hasta el 2000 no se consigue revertir.

La estabilidad macroeconómica de los '90 no tiene reflejo en la actividad, pero si la suba de precios aparejada por la devaluación de 2002. De este modo, tras siete años de incrementos tarifarios sostenidos, en 2001 los SP comienzan a percibir subvenciones directas por primera vez en la historia. Primero a través del precio del gas oil, y a partir de 2002 también una subvención operativa. A partir de entonces la tarifa se mantiene inalterada.

Las empresas reciben el gas oil a un precio diferencial de \$0.85, contra \$1.3 del precio de mercado. La diferencia es sufragada por el estado nacional a las compañías distribuidoras.

La subvención operativa es recibida de un fideicomiso formado con dinero de una tasa aplicada al gasoil (originalmente de 0,05\$ por litro, y ahora del 18,5% de su precio libre de impuestos), y busca compensar la tarifa por el impacto de la devaluación sobre los costos. El subsidio se distribuye según un coeficiente que considera la participación del beneficiario sobre el total de los ingresos, los pasajeros y los kilómetros recorridos. La participación sobre los ingresos representa el 50% del coeficiente, la participación sobre los pasajeros y los kilómetros el 25% respectivamente. Por lo que, el beneficio es mayor para las empresas con mejores recorridos.

Ni el aumento de tarifas y ni las subvenciones resultan consistentes con el comportamiento de la demanda. El primero sucede en un contexto de pérdida de pasajeros y el segundo en uno de recuperación. El autotransporte pierde el 48% de la demanda en 10 años y alcanza en 2002 (momento en el que comienza la subvención) el valor más bajo de los últimos 30 años (gráfico 2).

También se observa una tendencia reciente a corregir la oferta a expensas de una reducción de la cobertura de la red en cantidad de líneas y de una racionalización del parque en cantidad y antigüedad aunque no en

capacidad. Entre 1994 y 2001, con pérdida de demanda, la red disminuye un 3% y la flota un 6% en 7 años. Entre 2002 y 2004, con recuperación de demanda, la red disminuye un 5% y la flota un 8% en 2 años (Argentina – CNRT, 2004) (tabla1).

En resumen, la estabilidad de los permisos y los servicios se consigue, pero no lleva a la eficiencia.

### **III.II- Diversificación con estabilidad.**

El objetivo estratégico de diversificación también se asocia al de estabilidad, pues no se sustenta en la creación de situaciones nuevas sino en la formalización de preexistentes. Asimismo se asocia a la estabilidad de su funcionamiento mediante el control de la competencia.

El objetivo estratégico de una diversificación mediante la autorización (y regulación) de distintos servicios contiene implícitos otros objetivos definidos en el nivel operacional, mediante las condiciones establecidas para renovar permisos (SP) o recibir autorizaciones (SOL). En el caso de Buenos Aires éstas se asocian a la organización de empresas (inclusión a la economía formal), y a un perfil según capacidad económica (patrimonio y garantías) y flota (tipo y antigüedad). Subyace a estos requisitos un objetivo de "modernización", como idea asociada al servicio y la renovación del parque más que a la gestión o administración de las empresas.

El objetivo de diversificación (y modernización) con estabilidad también presenta resultados diferenciales. Más satisfactorios en términos de estabilidad que de modernización, y en términos de los SOL que de los SP.

En lo referente a los SOL, se consigue efectivamente estabilizar un servicio diferente, aunque con cambios en su perfil.

Los SOL se consolidan y diferencian de

los SP, prestando servicios con mejoras respecto a la situación anterior a la revisión. Si bien la regulación no interviene en las condiciones operativas, el perfil de la prestación cambia notablemente con posterioridad a ella. Como se dijo, a comienzos de los '90 el *charter* transporta pasajeros de ingresos medios y bajos en reemplazo del transporte público. Con posterioridad a la regulación transporta pasajeros de mayores ingresos en reemplazo del auto particular.

El *charter* se consolida como servicio para viajes directos (sin trasbordos) desde la periferia hacia el área central de la CBA por autopistas o vías rápidas, ofreciendo un trato personalizado al pasajero. Operan mayoritariamente con reservas telefónicas y horarios preestablecidos sobre recorridos fijos, pero los puntos de ascenso y descenso pueden modificarse a pedido del pasajero. El precio del pasaje oscila entre los \$3 y 7, y puede comprarse en forma anticipada admitiendo distintas formas de pago (viaje individual, chequera prepaga o abonos). Es interesante observar estos cambios, pues ilustran las tendencias comerciales seguidas en condiciones de libertad operativa, siendo éste el único referente para el caso (presente y pasado) (Gutiérrez, 2004<sup>a</sup>; Gutiérrez y Kralich, 2005).

Respecto a los SP, la diversificación del servicio es marginal y decreciente. Con posterioridad a la revisión, las empresas de SP consolidan la oferta de servicios comunes, que son claramente mayoritarios (aproximadamente 98% del parque y los pasajeros en 2004). Los servicios diferenciales preexistentes disminuyen en forma continua (tanto en parque como en pasajeros), y los servicios rápidos tienen un crecimiento escaso hasta el 2002, e importante desde entonces (en pasajeros). Tampoco se diversifica la oferta hacia la operación de SOL (sólo una empresa de SP tiene dos servicios de oferta libre) (tabla 1 y 3) (Argentina – CNRT, 2004).

Además del servicio, se consigue también diversificar y modernizar la flota, siendo éste

uno de los principales resultados de la revisión. Los requisitos técnicos dispuestos para la renovación de los permisos de los SP y para la autorización de los SOL, alientan una importante renovación de la flota (tanto en tipo como en antigüedad), facilitada en los '90 por el tipo de cambio, la estabilidad económica y el acceso al crédito.

Conforme transcurre la década la antigüedad de la flota se reduce, promediando los 4 años sobre el final de la misma, tanto para los SP como para los SOL. Tras la crisis de 2001 este logro se pierde. Hay una escasa renovación y un envejecimiento acelerado de la flota a partir de 2002, consecuencia de la devaluación. En los SOL la antigüedad promedio alcanza los 7 años en 2004, y en los SP resulta mayor que antes de la revisión (8 años). Esta situación es generalizada, a pesar de que la devaluación genera efectos duales. Por un lado, aumenta el precio de los vehículos y repuestos, y por el otro, licua el endeudamiento en pesos contraído para la renovación de la flota (tabla 1, gráfico 3).

La renovación de la flota es acompañada asimismo por un cambio en el tamaño de los vehículos. En los SOL se incorporan vehículos más chicos. Antes de la revisión, los *charter* operan vehículos grandes, generalmente antiguos y en mal estado. Después de la misma, operan vehículos más pequeños, generalmente más nuevos y en buen estado. En 2004 el 77% de la flota de *charter* son vehículos de entre 10 y 24 asientos (la mitad de los cuales son minibuses, de 16 a 24 asientos). En los SP se incorporan vehículos más grandes, aumentando su capacidad un 10% desde 1994 (de 26,8 a 29,6 asientos). Se incorporan también vehículos para discapacitados. La incorporación de minibuses es marginal y tardía, sobre el final de los '90 (en 2004 llegan al 2% de la flota) (tabla 1 y 4, gráfico 3) (Argentina – CNRT, 2004).

La diversificación de la oferta en servicio y flota, tiene resultados escasos sobre la modernización de la gestión, algo mayores en los SOL que en los SP.

Como se dijo, los SOL orientan la gestión

hacia la búsqueda del pasajero con base en la incorporación de innovaciones tecnológicas o de producto (vehículos de capacidad intermedia), y de gestión o proceso (orientación hacia una actividad de servicio personalizado antes que de transporte, con prioridad al trato del pasajero). Las empresas que superan las "red light" de la regulación y luego la crisis, se muestran flexibles para adaptarse a cambios en las condiciones de operación, y receptivas a incorporar pautas de modernización y organización empresarial. Se registra la incorporación de pautas de organización en la gestión, como el uso de asesoramiento legal y contable y de informática (aunque no para la gestión de tráfico) (Gutiérrez, 2004a).

La modernización de la gestión empresarial en los SP se puede definir como un proceso incipiente e incompleto. Como aspecto más generalizado se registra una mejora en la profesionalización del personal de conducción. Luego, la informatización de la gestión, la contratación de profesionales, el cambio en las relaciones laborales, son aspectos presentes pero no generalizados.

El desarrollo de una gerencia empresarial es poco reconocido, aún entre las empresas grandes (sólo se registra en alguna medida en el grupo empresario más grande de la actualidad). Responden a líderes, y conservan un patrón familiar de organización interna, aunque ya no se ejerce plenamente. Se carece de planificación estratégica y las cuestiones coyunturales son prioritarias. La gestión se soporta en conocimiento empírico, lo cual aporta *expertise* y a su vez condicionamientos. Hay una tendencia a conservar políticas acertadas en otros momentos, como ser una política expansionista frente a la caída de la demanda (prolongar recorridos, aumentar la flota, circular permanentemente) y una política de renovación restringida al vehículo (Gutiérrez, 2005).

Respecto al objetivo de estabilizar la competencia entre servicios, la evolución de la regulación hacia una progresiva "red light" para los SOL (en paralelo a "green light" para los SP),

indica la obtención de resultados insatisfactorios.

No obstante las restricciones operativas y económicas para ingresar y operar los SOL, la expansión de la actividad a lo largo de la década del '90 continúa, y se acentúa una diferenciación del servicio por precio, relacionada con la legalidad del servicio. Por fuera de la regulación crecen *charter* económicos o "de pobres". Estos adoptan el uso de autopistas o vías rápidas y de tecnologías de menor capacidad, pero operan vehículos más viejos y/o en peor estado, dentro del mismo rango tarifario de los SP (alrededor de \$2,5 o <sup>a</sup>0.63 por un viaje sin trasbordo) y ofreciendo un servicio similar, aunque directo. No hay reservas telefónicas sino esperas en las paradas, el pasaje se paga únicamente abordo, y los pasajeros pueden ascender sólo en puntos fijos y viajar parados (Gutiérrez, 2004<sup>a</sup>).

Cabe destacar que la distribución espacial de los *charter* económicos no es uniforme. Se concentran en dos corredores del sur de la RMBA (partido de La Matanza al sudoeste, y de Florencio Varela al sudeste), caracterizados por el déficit de servicios públicos con destino en la CBA (directos) y por población de bajos ingresos.

Puede decirse, entonces, que tras la regulación los SOL se estabilizan y se diversifica la oferta de servicios, especialmente para pasajeros con mayores opciones de viaje, dado que el *charter* económico continúa ofreciendo un servicio bastante similar a los SP comunes, sólo que más rápido y directo.

Puede decirse también, que la crisis macroeconómica resulta más efectiva que la regulación para controlar la competencia, pues afecta negativamente a los SOL y "depura" la actividad. Por un lado, el aumento de los insumos (especialmente combustible, vehículos y repuestos) y el congelamiento de las tarifas de los SP por la subvención (operativa y combustible), reducen la rentabilidad. Por el otro, el cierre del registro impide modificar las autorizaciones para adecuarse a la disminución

del crédito y de la movilidad por la recesión económica.

En líneas generales puede decirse que para los SOL, Tanto el esquema regulatorio como el contexto regulatorio presentan una dinámica de "red light", y que para los SP ambos presentan una dinámica de "green light". A pesar de esto, la actitud de los operadores es más flexible e innovadora en los SOL que en los SP. Superan las restricciones y se consolidan.

En resumen, la diversificación de los servicios con estabilidad se consigue, pero lleva a resultados no previstos, como ser el cambio en el perfil de la prestación. Los SP se consolidan como servicios comunes, y los SOL como servicios diferenciales, tanto para usuarios del auto particular como del transporte público. Asimismo, la revisión regulatoria tiene otros resultados imprevistos, como ser un cambio en el perfil empresarial. En este último caso, el cambio es más notorio en los SP que en los SOL.

### **III.III- La emergencia de una nueva estructura empresarial.**

Los objetivos de eficiencia y diversificación con estabilidad, contienen implícito un saneamiento de las empresas preexistentes. Como se dijo, tanto los SP como los SOL operan antes de 1994, en situación de irregularidad o ilegalidad. En consecuencia, tanto la renovación de los permisos de los SP como la autorización de los SOL, requiere el cumplimiento de requisitos y un ordenamiento y formalización de las empresas.

El objetivo implícito o indirecto de ordenar incumplimientos preexistentes, tiene lugar efectivamente, mejorando la situación preexistente tanto en los SP como en los SOL. Sus logros, no obstante, se deterioran con la crisis.

La revisión tiene como objetivo implícito una adecuación de los operadores, pero no una transformación de la estructura empresarial. Sin embargo, ésta tiene lugar tras ella.

Si bien la normalización de los permisos de SP se desenvuelve sin que ingresen operadores nuevos, tras ella la estructura empresarial tradicional resulta alterada y surge una nueva o moderna caracterizada por:

- ✍ la operación de redes, con un rango de tamaño en flota y número de líneas mayor al histórico,
- ✍ la conformación de grupos empresarios (o empresas conglomerales),
- ✍ el surgimiento de posiciones dominantes,
- ✍ la ocupación de posiciones dominantes por empresas preexistentes, pero no por aquellas en situación preferencial con anterioridad.

Los requisitos para renovar los permisos (especialmente en tipo y antigüedad de la flota) estimulan un elevado endeudamiento en un contexto de estabilidad económica y paridad cambiaria. Asimismo, un aumento de la capacidad ociosa, renovando por vehículos más grandes en un contexto de pérdida de pasajeros. Ambos aspectos propician la quiebra, fusión y/o absorción de empresas con peor *performance* económica.

Al concluir la renovación, el número de empresas se reduce un 48% y su tamaño medio en cantidad de vehículos aumenta un 89% respecto a 1992. En 2000 el 61% de las empresas opera una red de recorridos (entre 2 y 15), con un tamaño promedio de 210 vehículos. Controlan el 83% del parque y atienden el 80% de la demanda. Conviven con empresas pequeñas y medianas de tipo tradicional (operación de un único recorrido asociado a una razón social), aunque el tamaño medio de las mismas crece a 80 vehículos, aproximadamente (Gutiérrez, 2000<sup>a</sup>, 2004).

En 2000 las empresas de hasta 50 vehículos (tamaño medio tradicional) representan el 8% del total y reúnen el 2% de la flota. Hay un desplazamiento "hacia arriba" del tamaño del sistema. Las empresas chicas

desaparecen, y ocupan su lugar las medianas. Las medianas son reemplazadas por las grandes, y surge un nuevo rango de tamaño, notablemente superior al preexistente. El 8% de las empresas más grandes reúne el 30% de una flota de 9915 vehículos (Gutiérrez, 2005).

Asimismo, las empresas operadoras de redes de líneas (o de tipo moderno) se organizan bajo una misma o bajo diferentes razones sociales, surgiendo el grupo empresario como forma organizacional nueva y diferente a la tradicional sociedad de componentes. Resultan absorbidas 52 líneas, esto es, el 37% de la red.

Se observa, a su vez, una relación entre tamaño y tipo de empresa. Las empresas de tipo tradicional (o monolíneas) son las más chicas del sistema (no superan los 100 vehículos). Las operadoras de redes bajo una misma razón social (o multilíneas) ocupan el rango medio, con flotas entre los 100 y 250 vehículos. Los grupos empresarios (o conglomerales) cubren un rango diverso que abarca empresas medianas y grandes, con flotas entre los 100 y 1300 vehículos, aproximadamente. Hay, pues, un umbral de tamaño en la operación de líneas o redes (100 vehículos).

Los principales operadores tampoco son los mismos de antes. En 2000 el grupo empresario más grande concentra una flota de 1300 vehículos (13% del total), seguido por otro cuya flota es de 478 vehículos (5% del total), liderando posiciones respecto a los demás que rondan los 300 vehículos. Ambos tienen origen en empresas preexistentes, cuyo tamaño anterior a la revisión no supera los 50 vehículos.

Este cambio sustancial en el *tipo* de empresa no alcanza a ser captado adecuadamente por las estadísticas oficiales, pues continúan identificando a las empresas con razones sociales, y no con la propiedad del capital. Según la propiedad del capital en 2000 las empresas de autotransporte público metropolitano resultan un 40% menos y un 68% más grandes, tanto en cantidad de líneas como de parque que lo consignado por las estadísticas oficiales.

En resumen, antes de la revisión el

autotransporte metropolitano tiene una estructura atomizada con predominio de empresas pequeñas y medianas organizadas en sociedades de componentes. Después de la revisión surge un mercado con predominio de empresas medianas y grandes, organizadas como grupos económicos, entre los cuales se consolidan posiciones dominantes en el mercado.

Es posible considerar que este cambio en el perfil de las empresas de colectivos comienza antes de la revisión regulatoria, esto es, con la preparación de su expansión hacia los servicios ferroviarios metropolitanos y subtes. En 1991 se forman dos sociedades constituidas por pequeñas y medianas empresas de colectivos de la región, que en 1992 obtienen la preadjudicación de seis de los siete grupos de servicios concesionados, integrando consorcios con grupos económicos nacionales y operadores técnicos extranjeros. La toma de posesión de los mismos tiene lugar entre 1994 y 1995, en simultáneo con la revisión regulatoria (Gutiérrez, 2000).

En 2000 el 61% de las empresas de colectivos con destino en la CBA participan en los consorcios ferroviarios. Las mismas controlan el 75% de las líneas y el 70% de la demanda. Los dos grupos empresarios que lideran el mercado son concesionarios ferroviarios (Gutiérrez, 2000). En los '90, entonces, la experiencia asociativa de los colectiveros se capitaliza nuevamente, ahora en la constitución de una nueva *escala* de negocios, que puede definirse como metropolitana, integradora o intermodal.

Cabe aclarar asimismo que la actual subvención a los colectivos también tiene como precedente la de los ferrocarriles, pues su concesión incluye un subsidio operativo (las inversiones continúan a cargo del estado). En 2004 el subsidio operativo a los ferrocarriles suburbanos asciende a 228 millones de pesos, además de 18,6 millones de pesos en concepto de gasoil a precio diferencial. A partir de 2002 ambos servicios (ferroviarios y colectivos), reciben en 2002 una prorrogación en la antigüedad del parque y una autorización para reducir las frecuencias de los servicios.

Las participaciones de los *colectivos* en la

concesión de los ferrocarriles de un mismo mercado metropolitano, aporta al caso un nuevo signo distintivo a nivel internacional, esto es, la constitución de empresas privadas de transporte urbano de pasajeros como capitales intermodales en mercados de grandes volúmenes (en el caso de Buenos Aires, de casi 2000 millones de viajes anuales). Cabe destacar que la constitución de capitales intermodales no conlleva a una gestión intermodal del servicio. En la opinión de este trabajo, el primer aspecto resulta cualitativamente más innovador que el segundo.

En cuanto a los operadores de SOL, las estadísticas de la CNRT también indican un crecimiento en tamaño. Si bien el 84% de los operadores de SOL tiene entre 1 y 2 vehículos, en 2004 hay operadores medianos de entre 3 y 8 vehículos, y grandes de entre 8 y 48 vehículos. Estos son pocos (13 y 3% del total, respectivamente), pero tienen el 56% de la flota (28% cada grupo).

No obstante, los datos oficiales reflejan la realidad sólo parcialmente, debido al congelamiento de las autorizaciones y modificaciones (sea en los operadores, en la modalidad de servicio o en la flota). Observaciones de campo basadas en entrevistas a operadores, representantes legales, técnicos y funcionarios muestran asimismo una tendencia a evolucionar hacia formas asociativas de organización empresarial, en alguna medida semejantes a la experiencia de maduración originaria de los colectivos.

La capacidad económica requerida para ingresar y operar en la actividad, lleva a los pequeños operadores a trabajar amparados bajo alguna organización, sea como subcontratistas de empresas más grandes (de *charter* o de turismo), o en conjunto con otros pequeños operadores compartiendo un servicio terciarizado de gestión de tráfico (recepción y asignación de reservas telefónicas de viaje). Los clandestinos se amparan en organizaciones "mafiosas".

Estas formas de organización pueden alcanzar a reunir hasta 60 vehículos. La aplicación de lógicas de gerencia colectiva es acompañada por una especialización de tareas (personal de conducción, administrativo, y de mantenimiento). Si

bien los propietarios de los vehículos sostienen una fuerte participación en la actividad, se registra una progresiva dedicación a la administración más que a la operación de los mismos, contratando personal asalariado para la conducción.

Se observa asimismo que los operadores de *charter* tienden a diversificar sus actividades prestando simultáneamente servicios para el turismo (traslados aeroportuarios, excursiones, etc.), servicios contratados para el traslado de personal y/o clientela de empresas, o para viajes nocturnos o de fin de semana.

La organización asociativa se expresa también en la creación de cámaras empresarias orientadas a mejorar su poder de negociación frente a proveedores y reguladores.

En líneas generales se puede consignar una maduración empresarial, tanto en los SOL como en los SP, no prevista como objetivo estratégico.

Resumiendo, los objetivos estratégicos se cumplen con *niveles* diferenciales de *satisfacción*. El objetivo de eficiencia con estabilidad muestra resultados satisfactorios en términos de estabilidad e insatisfactorios en términos de eficiencia. El objetivo de diversificación (y modernización) con estabilidad muestra resultados más satisfactorios en términos de los SOL que de los SP, y en términos de flota y servicios que de gestión. Además son acompañados por resultados imprevistos, como ser cambios en el perfil de la prestación y en el perfil empresarial.

## **VI- Objetivos e resultados de la revisión reglamentaria: lecciones prácticas sobre las paradojas del caso.**

Conforme a lo visto, de las paradojas del caso pueden recogerse algunas lecciones generales:

La estabilidad del servicio no debe confundirse con la de las empresas o la regulación.

✍ La estabilidad (jurídica) de las empresas de SP no lleva a la eficiencia.

✍ No hay correlación directa entre tamaño de empresa y eficiencia. La concentración de empresas preexistentes no promueve la

eficiencia.

✍ Hay correlación inversa entre tamaño de las empresas y niveles tarifarios.

✍ La introducción de disposiciones técnicas u económicas orientadas a mejorar la calidad del servicio en regímenes contractuales, puede requerir la evaluación de beneficios así como potenciales riesgos de una modernización (renovación de la flota, mínimos patrimoniales, etc.).

✍ No hay correlación directa entre tamaño de empresa e innovación. Las empresas más pequeñas se muestran más innovadoras y flexibles que las grandes.

✍ La concentración de empresas preexistentes no promueve la modernización. El conocimiento acumulado, tanto a nivel operativo como relacional, aporta *expertise* a la vez que condiciona la modernización.

✍ Hay correlación entre maduración empresarial y regulación. La regulación se muestra eficaz para aportar estabilidad al servicio y maduración empresarial.

✍ En los SOL se notan más cambios en el servicio y la gestión que en la estructura empresarial, y en los SP se notan más cambios en la estructura empresarial que en el servicio y la gestión.

✍ La regulación promueve una maduración conservadora. Asimila los nuevos requerimientos de la demanda mediante una actitud activa, pero no hay una incorporación positiva de aspectos innovadores, sea de los SOL hacia los SP, o al interior de los SOL de manera uniforme.

✍ La regulación de los SOL acentúa condiciones de servicio desiguales. La oferta es más diversificada y de mayor calidad, pero para la población de mayores ingresos. Se pierde la oportunidad de mejorar el servicio para los que menos opciones de movilidad tienen.

✍ La estabilidad no mejora la capacidad regulatoria. El ordenamiento de las empresas es seguido del mismo débil ejercicio de la regulación (se reiteran incumplimientos en SP y SOL, persisten SOL ilegales, la ineficiencia en los SP se premia con

subvención).

✍ En regímenes contractuales la *performance* del regulador debe ser atendida a la par que la del operador.

En resumen, las empresas de SP crecen en tamaño pero muestran ineficiencia, poca capacidad de innovación y comportamientos reactivos o rígidos poco flexibles para adaptarse a situaciones nuevas. Durante los '90 son incapaces de bajar la tarifa y corregir la sobreoferta. Esta incapacidad no es atribuible a una falta de *expertise*. La regulación no consigue distinguir los elementos innovadores de los servicios de oferta libre e incorporarlos a los SP. El potencial de innovación del servicio se pierde con la regulación. El resultado puede caracterizarse como una maduración conservadora y una modernización excluyente.

Ahora bien, ¿cuál es el alcance de estas lecciones?.

El problema de interpretar resultados es su utilización para proponer lineamientos a futuro. Al respecto, el principal punto que recoge el trabajo, es que en 2004 Buenos Aires tiene los mismos problemas que en 1994. Otra vez hay incumplimientos, ilegales y envejecimiento de la flota. Pero no tiene el mismo escenario. Tiene un mercado más concentrado, con posiciones dominantes que pueden considerarse oligopólicas a escala metropolitana o intermodal, con subvenciones, y con una oferta más segmentada por precio y calidad. Finalmente, el resultado más perdurable de la revisión es el menos previsto: la generación de una nueva escala de negocios y de un nuevo perfil de servicio.

La permanencia de los problemas en simultaneidad con situaciones nuevas y no buscadas, lleva a reflexionar sobre el sentido de la revisión, y a alertar sobre el cuidado que requiere la proposición de lineamientos. Entonces, antes de pensar que hacer ahora, es conveniente revisar para qué sirvió la revisión. Y para ello es útil avanzar en esquemas de organización del análisis, generalizables y orientados a incorporar una cantidad de

variables cada vez mayor, más diversa y compleja. En este sentido apunta el apartado siguiente.

### **V-Objetivos y resultados de la revisión reglamentaria: reflexiones teoricas sobre las paradojas del caso.**

Hasta el momento el trabajo ofrece una cantidad de paradojas y una cantidad de observaciones o lecciones con base en la comparación de objetivos y resultados de la revisión, pero nada que las articule. Para aprender del presente es necesario documentar experiencias de casos, pero también articularlas o ligarlas con una teoría que enriquezca su interpretación. Por las características del objeto de estudio, la especialidad generalmente yuxtapone teorías ajenas, siendo la construcción de teoría propia bastante básica. Esto hace que, frente a un objeto complejo como es el transporte, queden sin comprender muchas "paradojas".

El hecho de que se planteen paradojas puede explicarse considerando que la realidad "se equivoca" o que no se logra comprenderla. En este último caso, su existencia sugiere una pobreza de métodos analíticos capaces de levantar teoría para interpretarlas. La última reforma regulatoria internacional plantea a la especialidad una importante cantidad de paradojas cuya interpretación la desafía a enriquecer sus métodos analíticos.

Para levantar teoría que disminuya la cantidad de paradojas es necesario construir métodos analíticos capaces de armar un patrón o regularidades explicativas. Es por esto que el trabajo busca documentar una experiencia, y con base en ella levantar elementos que permitan caracterizar un comportamiento en términos teóricos.

El esquema STO es un avance en este sentido (Hensher, 2005; Pruijmboom et al., 2005). El mismo tiene como motivación conseguir la satisfacción de los objetivos del gobierno (o estratégicos) en regímenes de

operación privada de servicios bajo regulación pública, esto es, evitar la paradoja del desplazamiento entre objetivos y resultados. El caso de Buenos Aires aporta evidencia empírica sobre este asunto. Entonces, se intenta aportar alguna reflexión recogiendo lo avanzado por la discusión, y aplicándolo a organizar la evidencia empírica.

El esquema STO parte de considerar la interdependencia entre objetivos de distintos niveles funcionales (nivel estratégico, táctico y operacional), y organiza un análisis vertical. El mismo reconoce una jerarquía entre niveles (y objetivos), según la cual niveles mayores (estratégico) contienen o subordinan niveles inferiores (operacional).

Dado que el sentido del esquema es analizar la satisfacción de objetivos en regímenes contractuales, puede ser útil incorporar los resultados e intentar una observación conjunta. Una segunda columna de resultados organiza un análisis horizontal que facilita observar el desplazamiento entre objetivos y resultados.

### **V.I - Aplicación del esquema STO a la organización del caso: al análisis aislado, paradojas divergentes.**

La incorporación de los resultados muestra un desplazamiento de los objetivos en términos de niveles de satisfacción. En el nivel estratégico, más satisfactorios en términos de estabilidad que de eficiencia y diversificación. En el nivel táctico, más satisfactorios en términos de los SOL que de los SP. En el nivel operacional, más satisfactorios en términos de flota y servicios que de gestión.

Muestra asimismo distintos niveles de satisfacción por nivel. Mayor nivel de satisfacción de objetivos en el nivel táctico y operacional (ordenamiento y formalización de empresas) que en el estratégico (eficiencia y modernización).

Subyace al análisis horizontal una

relación lineal entre objetivos y resultados (objetivos operacionales llevan a resultados operacionales). Sin embargo, el caso muestra que el cumplimiento de objetivos operacionales con un alto nivel de satisfacción (disposiciones técnicas y económicas para recibir permisos y/o autorizaciones, por ejemplo) produce resultados de nivel estratégico (cambio de perfil empresario y del servicio). Hay relaciones transversales entre niveles.

Asimismo, el nivel de cambios producidos no es proporcional con el nivel de cambios introducidos. En el nivel táctico los cambios son menores y más bien formales (ordenan la situación preexistente manteniendo un mismo régimen contractual), pero los cambios en el perfil de los SOL y en la estructura empresaria de los SP son grandes y sustanciales.

La incorporación de los resultados permite observar que no sólo hay desplazamientos con los objetivos en términos del nivel de satisfacción obtenido (mayor o menor cumplimiento, en términos lineales de causa efecto), sino también en términos del nivel de convergencia (coherencia o correspondencia) con lo esperado. Hay mayor cumplimiento (y permanencia) de resultados no esperados (cambio en el perfil empresario y del servicio), que de los esperados (eficiencia).

El caso muestra una interdependencia de objetivos, y también de resultados. La interdependencia de objetivos y de resultados indica que no hay relación de subordinación en la jerarquía del análisis vertical (entre niveles), ni tampoco una relación de causa efecto lineal ni proporcional en el análisis horizontal (a un mismo nivel).

La observación conjunta de objetivos y resultados aplicada a un análisis aislado del caso, permite avanzar en la organización del desplazamiento entre objetivos y resultados (o paradojas divergentes), pero su comprensión permanece todavía fuera del alcance.

## **V.II- Aplicación del esquema STO a la organización del caso: análisis comparativo, paradojas convergentes.**

La aplicación del esquema al análisis comparativo, permite detectar que resultados que aparecen como divergentes (o inesperados) en el análisis aislado, resultan convergentes o coincidentes en su comparación con otros casos.

El caso comparte objetivos estratégicos con otras reformas internacionales, como eficiencia. Pero no objetivos tácticos (sostiene un fuerte nivel de intervención, cierra y regula la competencia). No obstante, comparte algunos resultados. Entre ellos, concentración empresaria y suba de tarifas (Preston, 1999; Henry et al. 2000; Alexandersson et al, 2003; Gutiérrez, 2004; Van de Velde, 2005; Wallis, 2005, entre otros). La expansión del transporte alternativo también es un resultado compartido e independiente del nivel táctico (regulatory frameworks más flexibles o restrictivos). Asimismo, estudios recientes sobre el caso brasilero indican un ascenso en el perfil del servicio (Santos et al., 2005).

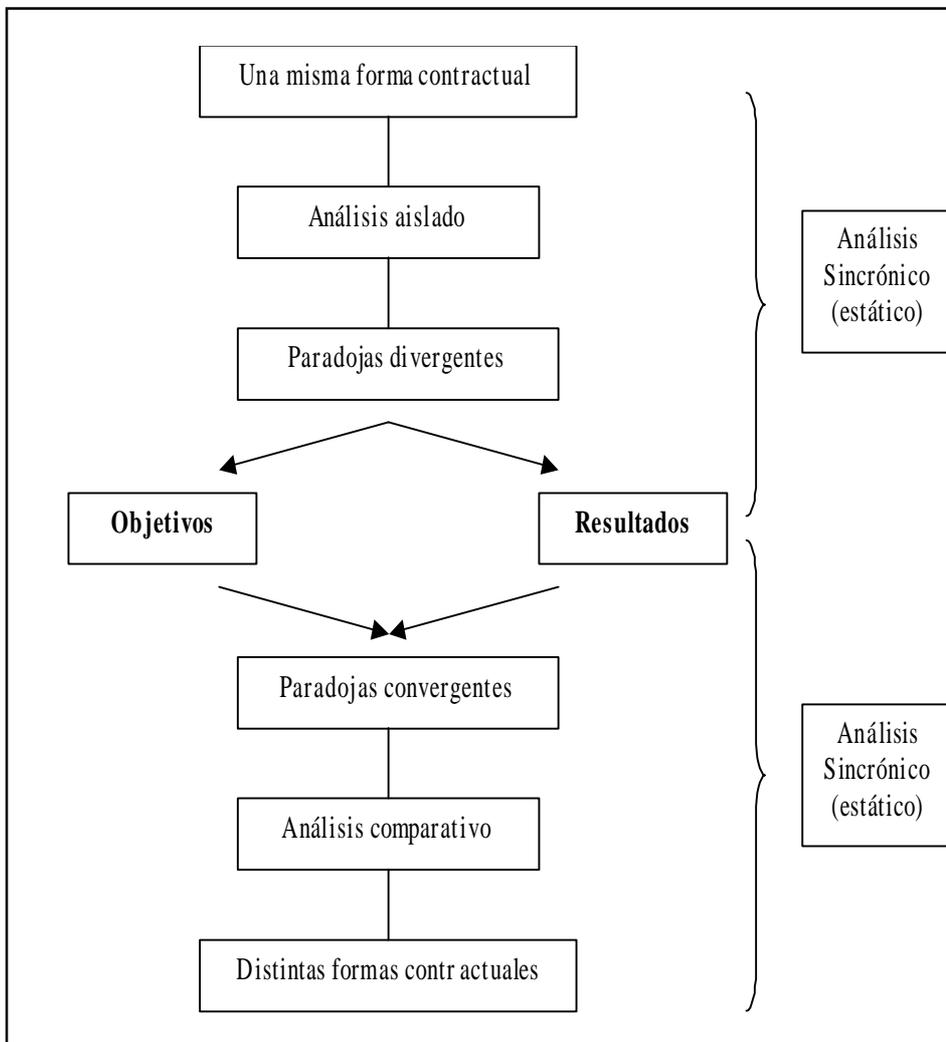
De este modo, si bien el esquema STO se aplica a organizar una discusión entorno a las formas contractuales más apropiadas (ventajas y desventajas del Competitive Tendering -CT- y del Negotiated Contract -NC-), una comparación internacional muestra que regímenes contractuales diferentes dan lugar a resultados iguales. Empleando la clasificación de Macario (2005), se registran casos de crecimiento diferencial de empresas y alzas de tarifas bajo una variedad de reformas orientadas a mantener el mercado cerrado, a abrirlo o a controlarlo.

Esto define otro tipo de paradoja: objetivos y resultados convergentes between different regulatory frameworks. Hasta acá, la aplicación del esquema a un análisis aislado y comparativo del caso permite organizar dos grupos de paradojas: uno por la divergencia entre objetivos y resultados (paradojas divergentes), y otro por su convergencia (paradojas divergentes).

La detección de paradojas convergentes evidencia una regularidad, lo cual es un primer paso hacia su comprensión. Un segundo paso es encontrar cuál es esa regularidad. Al respecto otro aporte del método es identificar que el esquema regulatorio no es lo relevante en términos explicativos, pues objetivos y resultados divergen bajo un mismo esquema

regulatorio, y convergen bajo esquemas regulatorios diferentes.

Resumiendo, hay una regularidad que puede esclarecer las paradojas entre objetivos y resultados, y para capturarla es necesario ir más allá de la *forma* del régimen contractual. Se propone, entonces, continuar el análisis distinguiendo formas de contenidos.



Fonte: Elaboración propia.

### **V.III- Aportes metodológicos para descifrar paradojas: formas y contenidos.**

Un régimen contractual es ante todo una relación. El contenido de esa relación no sólo refiere a la tarea (regulación, planificación, control, etc.). El contenido refiere a los intereses en común que hacen al vínculo. Se puede, entonces, distinguir la *forma* del *contenido* de un régimen contractual. La *forma* es el esquema regulatorio. El *contenido* es la *relación regulatoria*. La relación se articula entorno a los intereses que se concilian por su intermedio. Por lo tanto, crea intereses comunes (Gutiérrez, 2002; 2005).

En Buenos Aires los colectiveros no saben operar (su ineficiencia crece), pero no piden cambiar y no quieren salir. ¿Cómo se explica esta paradoja?. Es difícil que haya interés en cambiar un trabajo o un negocio si éste es *estable, bien remunerado* y requiere *poco esfuerzo*. Este es un contenido en común a la relación regulatoria que involucra a sus distintos actores (autoridades, operadores, trabajadores, incluso a profesionales - consultores, técnicos-), y genera una asociación de intereses entorno a la no innovación: la ineficiencia seguida de subvención *contiene* los intereses que concilia (beneficia a empresas, funcionarios y trabajadores).

En Buenos Aires, un cambio de autoridades genera una preocupación o incertidumbre que se calma al conocer el nombre del funcionario, y una pelea o disputa personal entre operadores o entre un operador y un funcionario puede ser más traumática que un cambio en los incentivos al contrato. El conjunto de los actores (empresarios, funcionarios, trabajadores, profesionales) ve los cambios como problemas y no como posibilidades.

El contenido (o intereses comunes creados por la regulación) puede permanecer bajo diferentes formas. Se puede cambiar la forma sin cambiar el contenido. Puede haber cambio de autoridades y de herramientas contractuales sin cambios en las relaciones y en los intereses que las sostienen. En Buenos Aires los contratos negociados en los SP dieron los mismos resultados que las licitaciones (mercado cerrado).

Este cambio de formas puede ser pequeño

(adecuación de una misma forma) o radical (transformación o cambio de forma), tal como lo ilustra la experiencia de privatización en Argentina y en otros lugares del mundo, que ofrecen sobrados ejemplos de cómo los intereses creados entre empresas ex proveedoras del estado y autoridades interfieren con las herramientas contractuales.

*Cuando se piensa en aportar flexibilidad a un régimen contractual, es útil distinguir entre formas (regulatory framework) y contenidos (regulatory relationship). Flexibilizar o cambiar formas suponiendo cambios simultáneos en los contenidos es un error. Flexibilizar o cambiar formas suponiendo cambios lineales en los contenidos es un error. Flexibilizar o cambiar formas suponiendo cambios proporcionales en los contenidos es un error.*

Os más, el cambio de las formas puede ser un requerimiento para la permanencia de un contenido. Se pueden introducir modificaciones que permitan adecuar la situación a *cambios en el contexto regulatorio*, de manera de mantener las cosas funcionando como están, esto es, "cambiar para seguir" (tal como ilustra el caso de Buenos Aires, por ejemplo).

Los intereses comunes de la regulación regulatoria pueden cambiar o permanecer. Un grupo de intereses puede cambiar por otro o pueden cambiar posiciones dentro de un mismo grupo de intereses. La regulación es innovadora cuando cambia el grupo de intereses o sus posiciones. Es conservadora cuando permanece un mismo grupo de intereses o sus posiciones.

Esto puede aportar claridad al decrecimiento de los beneficios obtenidos tras la introducción de reformas, tal como lo evidencian casos de CT tras sucesivas rondas de licitaciones, especialmente aquellos precedidos por monopolios públicos (Hensher, 2005).

El desplazamiento de objetivos y resultados (por nivel de satisfacción o por divergencia) puede resultar de cambios de formas con permanencia de contenidos. *El cambio de formas enmascarando la permanencia de contenidos hace aparecer al desplazamiento entre objetivos y resultados como una paradoja.*

Entonces, un primer paso para hacer que los resultados satisfagan los objetivos es un buen diagnóstico de contenidos. Un buen diagnóstico de los intereses comunes que definen la relación regulatoria, facilita un buen diagnóstico de objetivos, y un buen nivel de satisfacción y de convergencia en los resultados.

¿La eficiencia es un buen objetivo estratégico en casos donde un mismo grupo de intereses organizado entorno a la no innovación permanece sin cambios?.

Distinguir forma y contenido de un régimen contractual incorpora un *espacio relacional* al objeto de estudio, y por ende, requiere adecuaciones metodológicas para abordar su conocimiento. Al respecto el trabajo alcanza a plantear dos posibilidades: una con base en las escalas, y otra en las dimensiones analíticas.

#### **V.IV- Aportes metodológicos para descifrar paradojas: escalas analíticas.**

El diagnóstico de los intereses comunes de la *relación regulatoria* necesita capturar un *espacio relacional o red de vínculos*. Esto implica observar tipos de interacciones (vínculos personales, comerciales, laborales, políticos), intensidad o cantidad de interacciones, continuidad o permanencia de las mismas, actitudes (activas, pasivas, etc.), comportamientos (conservadores, innovadores, etc.), prácticas adquiridas, etc.. Los aspectos relacionales se ven con mayor facilidad mediante análisis "micro", o de escalas inferiores a lo sectorial (Gutiérrez, 2002).

Pero el hecho de que los aspectos relacionales sean mejor observables a escala micro, no significa que lo sea su "naturaleza". La construcción de un espacio relacional es centrípeta y centrífuga. Esto es, la relación regulatoria se construye en su relación con el "adentro" y con el "afuera". En un mundo que funciona a escala global, el afuera de la relación regulatoria es de escala global. Un diagnóstico

de la relación regulatoria requiere, pues, incorporar análisis "macro", o de escala superior a lo sectorial.

Esto es aplicable a tanto a los aspectos culturales, como económicos o políticos que intervienen en el espacio relacional. La experiencia privatizadora en Argentina manifiesta cuestiones "autóctonas" de la cultura política local (corrupción, por ejemplo), que involucran también a los socios privados, en su mayoría extranjeros.

Esto es, una relación regulatoria involucra procesos *de la actividad y en la actividad*, que requieren ver lo local en lo global, y lo global en lo local. Por ejemplo, la literatura de la especialidad ya documenta la expansión internacional de capitales en el auto transporte europeo. Considerar que la escala de negocios y las formas societarias asociadas al capital financiero involucran espacios relacionales transnacionales, ayuda a mejorar el diagnóstico de la relación regulatoria aplicada al diseño y monitoreo de licitaciones nacionales.

Entonces, para capturar los factores que intervienen en el desplazamiento de objetivos y resultados de un régimen contractual, es conveniente distinguir formas y contenidos. Pero los intereses comunes de la relación regulatoria (o contenido) no alcanzan a ser comprendidos por análisis sectoriales.

La relación regulatoria se construye en un contexto que no es uno sino múltiple, por lo que su captura mejora con métodos que articulen diferentes escalas analíticas. Dicho método es aplicable a organizar el análisis de regímenes contractuales, tanto a nivel estratégico como táctico u operacional.

#### **V.V- Aportes metodológicos para descifrar paradojas: dimensiones analíticas**

Así como es posible considerar una interdependencia entre diferentes *niveles* de análisis de un régimen contractual (STO), también es posible considerar una interdependencia entre

diferentes *dimensiones* analíticas. Los objetivos económicos de un régimen contractual llevan a resultados económicos, y también a resultados políticos y socioespaciales, entre otros, que tampoco son necesariamente convergentes.

El análisis de regímenes contractuales enfocado en las formas o esquemas regulatorios (sea a nivel S, T, O), transmite una noción de progreso en la resolución de problemas de la movilidad, mediante intervenciones económicas y/o políticas. Sin embargo, los resultados de un régimen contractual no necesariamente se traducen en conflictos identificables por análisis económicos o políticos. Sin embargo, los resultados de un régimen contractual pueden traducirse en conflictos no identificables por análisis económicos o políticos.

Por ejemplo, producir un transporte público para ricos y otro para pobres puede no traducirse en un conflicto económico ni político para la regulación, puesto que ambos pueden satisfacer los niveles de calidad requeridos por viajeros de sociedades con calidades de vida muy diferentes, donde las calidades "aceptables" del transporte público también lo son.

Incorporar la movilidad como dimensión analítica *constitutiva* del análisis regulatorio en materia de transporte de pasajeros, ayuda a *revelar* la relación regulatoria. La movilidad *realiza* (o concreta) como contradicciones o conflictos los intereses no resueltos o conciliados por el esquema regulatorio. Dicho de otro modo, la dimensión socioespacial evidencia con mayor facilidad los intereses que se concilian mediante un régimen contractual (una oferta de servicios más o menos desigual, por ejemplo) (Alessandri Carlos, 2004; 2004<sup>a</sup>).

Entonces, para capturar los factores que intervienen en el desplazamiento de objetivos y resultados de un régimen contractual, es conveniente distinguir formas y contenidos. Pero los intereses comunes de la relación regulatoria (o contenido) no alcanzan a ser comprendidos por análisis "bidimensionales" (económicos y político-institucionales), donde la incorporación de la movilidad como dimensión analítica es marginal o indirecta.

La relación regulatoria se construye en un contexto que no es uno sino múltiple, por lo que su captura mejora con métodos que articulen diferentes dimensiones analíticas. En el transporte de pasajeros, el contexto en el que se construye la relación regulatoria es tridimensional: *incluye la dimensión política, la económica y la socioespacial de la regulación.*

#### **VI- (In) conclusiones toricas sobre las paradojas del caso.**

Como ya se dijo, el trabajo apunta a enriquecer las lecciones de una experiencia de caso, recogiendo aspectos pragmáticos (punto 4) y teóricos (este punto). Por esto se elige organizar la presentación entorno a paradojas. Se las utiliza como herramientas para la construcción teórica y metodológica con base en la evidencia empírica del caso. Descifrarlas, pues, excede el alcance del trabajo. Por ello, es más apropiado hablar de (in) conclusiones que de conclusiones. De todos modos, es recomendable finalizar recogiendo algunos posibles aportes para organizar la discusión sobre regímenes contractuales.

Un primer punto es que las paradojas evidencian la importancia de aportar complejidad a la metodología para enriquecer la construcción teórica de la especialidad. En una buena medida el trabajo repite lo dicho por la literatura (introducir paulatina pero constantemente micro mejoras, atender aspectos macropolíticos, institucionales, demográficos, locacionales, etc.), pero la especialidad todavía no consigue articular un cuerpo explicativo con esas ideas.

Un segundo punto en relación con el primero, es que complementar el análisis aislado y comparado del caso incluyendo objetivos y resultados del régimen contractual, se muestra útil para identificar alcances y restricciones del esquema STO, y ofrece algunas lecturas superadoras sobre el desplazamiento entre objetivos y resultados.

Una interesante aplicada al caso de Buenos Aires es que, manteniendo el esquema regulatorio y sin perseguir cambios radicales,

se pueden obtener resultados estratégicos mediante pequeños cambios a nivel operativo.

En términos de un análisis lineal de causas y efectos, el desplazamiento entre objetivos y resultados es malo. Sin embargo, la interdependencia entre objetivos y resultados de distintos niveles, su relación transversal y no proporcional, habilita la posibilidad de obtener resultados de distintos niveles actuando en distintos niveles (incluso inferiores) y bajo las mismas formas. Esto es un alimento para pensar en qué nivel es más conveniente intervenir, dónde los cambios pueden tener más repercusiones, y dónde introducir cambios grandes o pequeños.

Un tercer punto es que trabajar sobre paradojas evidencia aspectos comunes o regularidades, que permiten avanzar en la definición de conceptos con un mayor nivel de detalle.

La convergencia de objetivos y resultados entre diferentes regímenes contractuales, lleva a distinguir formas (o esquemas regulatorios) de contenidos (o relaciones regulatorias). Esto ofrece una lectura interesante, y es que las formas pueden *enmascarar o revelar* contenidos. Entonces, evidenciar o transparentar la relación regulatoria puede ayudar a distinguir ideales de realidades y ser tan útil como cambiar esquemas regulatorios o buscar nuevos. Esto es aplicable para intervenciones a nivel estratégico, táctico u operacional de un régimen contractual.

Por ejemplo, para el caso de Buenos Aires a nivel táctico puede ser más revelador (además de más directo y económico) un NC que un CT. A nivel estratégico, puede ser más revelador un cambio de autoridades que de operadores. A nivel operativo, puede ser más revelador informatizar la gestión del tráfico (y la recaudación) que controlar los costos. Un cambio en los lazos entre actores cambia la posición de los preexistentes. En este sentido, encargar a terceros (terciarizar) puede ser más útil que hacer por sí, más allá de los posibles costos o beneficios económicos.

Un incentivo monetario al contrato por el aumento de los pasajeros transportados o de los kilómetros recorridos estimula el beneficio, pero no necesariamente lo traslada socialmente. En caso de tales incentivos, más pasajes vendidos garantizan más ganancias, y prometen más personas transportadas (más o mejor cobertura social). Más kilómetros recorridos garantizan más beneficios, y prometen más servicio (más o mejor cobertura territorial o temporal). En caso de encarecer la tarifa, más pasajes vendidos pueden significar más viajes y menos viajeros transportados, o viajeros "diferentes" (Gutiérrez, 2003).

Un cuarto punto es que incorporar al método un juego de escalas y dimensiones facilita y enriquece el análisis.

Para obtener coherencia entre objetivos y resultados un esquema regulatorio necesita diagnosticar la relación regulatoria. Para hacerlo debe capturar una red de vínculos construidos en relación a un contexto regulatorio que no es uno, sino múltiple. Ello mejora con métodos que trabajen en distintas escalas y dimensiones analíticas. La movilidad y el microanálisis son particularmente útiles para revelar o evidenciar los intereses comunes o conciliados por la relación regulatoria.

Un quinto punto es que distinguir formas, contenidos y contextos regulatorios coloca interrogantes que pueden organizar futuras líneas de investigación.

Por ejemplo, ¿hay maneras de inducir cambios en la relación regulatoria sin entrar en un conflicto abierto de intereses que genere reacciones conservadoras y finalmente lo impidan?, ¿cuál es el contenido de regímenes contractuales que convergen en objetivos y resultados bajo esquemas regulatorios diferentes?.

Respecto a este último interrogante, las paradojas permiten avanzar identificando un aspecto en común o regularidad en los resultados obtenidos por diferentes regímenes contractuales: la regulación aporta a la maduración empresaria.

El caso de Buenos Aires muestra que en el contexto regulatorio de los 60 la regulación aporta maduración empresaria, y esto trae estabilidad e integración socioespacial. En el contexto regulatorio de los '90 también aporta maduración empresaria, y esto trae estabilidad y diferenciación socioespacial. Se registra una tendencia a aumentar la escala de negocios con suba de tarifas y segmentación de servicio por precio, convergente con tendencias macroeconómicas.

Entonces, en el contexto regulatorio actual, regular puede servir para producir un transporte reproductor de diferencias mas que igualador de diferencias. Si en el 2005 la discusión sobre regimenes contractuales gira entorno a esquemas regulatorios sin un avanzar en un diagnóstico de los intereses conciliados por la relación regulatoria, existe el riesgo de que la

regulación se torne conservadora y promueva una modernización excluyente.

Entonces, ¿qué significa buscar calidad en un contrato?. Los requerimientos de calidad cambian y también la cantidad de gente que accede a ella. Regular por la calidad hoy puede llevar a un transporte para ricos y otro para pobres. La discusión sobre regimenes contractuales mejora si se ve el contexto regulatorio y la relación regulatoria (contenido) además del esquema regulatorio (forma).

Un objeto de estudio complejo, como el transporte, requiere un abordaje analítico o segmentado, pero sin perder una visión integrada. Los enfoques segmentados, sea en términos de dimensiones (o la regulación económica, o política, o social), escalas (o lo sectorial, o lo macro, o lo micro), o duraciones analíticas (o la coyuntura, o

Tabla 1. Indicadores de oferta del autotransporte metropolitano de Buenos Aires.

Años	Líneas	Pasajeros (millones)	Kilómetros (millones)	Vehículos	Asientos (unidades)	Antigüedad media (años)	Asientos-Kilómetro (millones)	Pasajeros/Kilómetro
1987	147	2173	770	9587	24,0	6,1	18482	2,82
1988	148	2115	803	9658	24,0	6,1	19267	2,63
1989	146	1989	787	9730	24,0	6,4	18883	2,53
1990	144	2102	810	9803	24,0	6,5	19447	2,59
1991	143	2089	818	9877	25,0	6,9	20460	2,55
1992	143	2141	838	9877	26,7	6,9	22375	2,55
1993	144	2036	810	10125	27,1	6,5	21956	2,51
1994	144	1865	798	10435	26,8	6,5	21386	2,34
1995	145	1727	808	9988	28,1	5,4	22716	2,14
1996	145	1685	790	9709	28,5	5,3	22507	2,13
1997	141	1589	769	9362	29,0	4,9	22338	2,07
1998	141	1486	781	9747	29,4	4,3	22983	1,90
1999	140	1402	756	9859	29,6	4,4	22395	1,85
2000	140	1328	737	9926	29,6	5,1	21814	1,80
2001	139	1199	700	9761	29,6	5,7	20740	1,71
2002	139	1123	661	9682	29,5	6,6	19572	1,70
2003	136	1296	689	9342	29,7	7,3	20371	1,88
2004	132	1432	737	8884	29,4	8,0	21668	1,94

Fuente: Argentina - CNRT, 2004. Elaboración propia.

Tabla 2. Indicadores económicos del autor transporte metropolitano de Buenos Aires.

Año	Pasajeros Transportados (millones)	Recaudación (millones)	Ingreso / kilómetro (\$/kilómetro)	Ingreso/vehículo (\$/vehículo)
1992	2021	763	0,91	77250
1993	1955	850,5	1,05	84000
1994	1785	983	1,14	94202
1995	1654	1083	1,19	108430
1996	1614	1085	1,22	111752
1997	1590	1131	1,47	120808
1998	1453	1208	1,55	123936
1999	1369	1136	1,51	117611
2000	1328	1068	1,45	107596
2001	1199	1022	1,46	104702
2002	1123	977	1,48	100909
2003	1296	1137	1,65	121708
2004	1432	1274	1,73	143404

Fuente: Argentina - CNRT, 2004. Elaboración propia.

Tabla 3. Evolución de servicios públicos diferenciales y comunes semirrápidos.

Año	Semirrápidos		Diferenciales	
	Pasajeros (millones)	Kilómetros (millones)	Pasajeros (millones)	Kilómetros (millones)
1992	6,27	2,93	22,03	24,92
1993	14,15	7,60	21,53	30,96
1994	16,06	10,46	20,05	29,85
1995	18,27	20,49	14,79	25,63
1996	23,37	21,84	12,59	21,54
1997	20,11	16,76	9,52	14,97
1998	19,09	17,04	9,92	13,39
1999	17,55	15,03	8,65	11,54
2000	17,45	14,68	7,12	10,02
2001	16,29	15,21	6,25	8,29
2002	15,85	14,77	5,33*	6,89*
2003	24,47	17,72	5,55	6,50

Fuente: Argentina - CNRT, 2004. Elaboración propia.

Tabla 4. Flota de minibuses en servicios públicos (servicios diferenciales y comunes)

Año	Vehículos	Asientos promedio
1998	52	21,8
1999	97	22,4
2000	128	22,2
2001	232	21,3
2002	239	21,2
2003	242	21,1
2004	186	20,6

Fuente: Argentina - CNRT, 2004. Elaboración propia.

Tabla 5. Tamaño de las empresas de SOL según flota. Año 2004.

Flota / empresa	Nº empresas	%	Flota	%
1 a 2	212	84	258	44
3 a 8	34	13	162	28
9 a 48	7	3	161	28
Total	253	100	581	100

Fuente: Argentina - CNRT, 2004. Elaboración propia.

Gráfico 1.

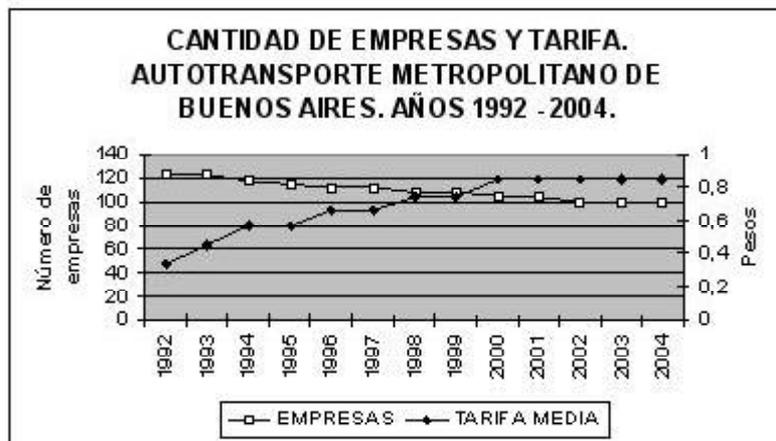
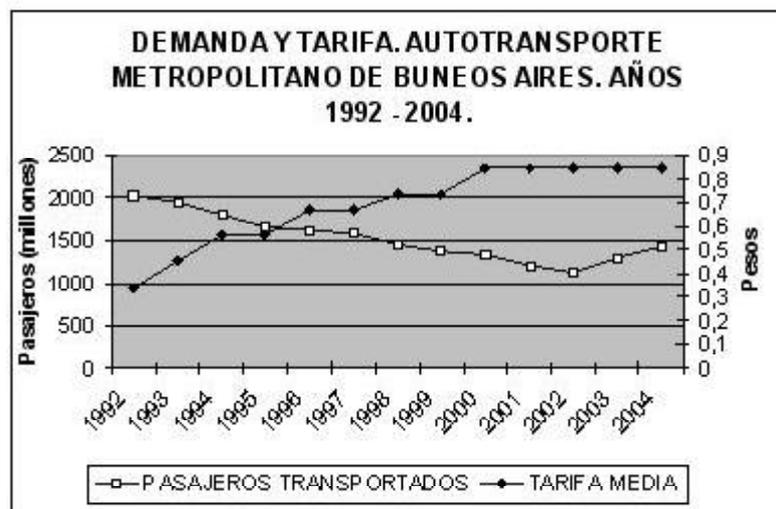


Gráfico 2.



## Bibliografía

- Alessandri Carlos, A. (2004) Desafíos a la construcción de la problemática urbana. Seminario de doctorado, *La ciudad y lo urbano: enfoques teóricos y metodológicos para el análisis de las metrópolis en el siglo XXI*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Alessandri Carlos, A. (2004) Una revisión de las contribuciones de Lefebvre a los estudios urbanos. Seminario de doctorado, *La ciudad y lo urbano: enfoques teóricos y metodológicos para el análisis de las metrópolis en el siglo XXI*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Alexandersson, G. and S. Hultén (2003). The problem of predatory bidding in competitive tenders – a Swedish case study. In: *Thredbo papers 8*, 24 pp. International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Río de Janeiro. [http://www.its.usyd.edu.au/conferences/thredbo/thredbo\\_about.as](http://www.its.usyd.edu.au/conferences/thredbo/thredbo_about.as)
- Alexandersson, G. And R. Pyddoke (2003). Bus deregulation in Sweden revisited: experiences from 15 years of competitive tendering. In: *Thredbo papers 8*, 15 pp. International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Río de Janeiro. [http://www.its.usyd.edu.au/conferences/thredbo/thredbo\\_about.as](http://www.its.usyd.edu.au/conferences/thredbo/thredbo_about.as)
- Argentina – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires – Secretaría de Hacienda y Finanzas. (2003). *Plan Integral de Desarrollo del Subterráneo de Bs. As.* Buenos Aires.
- Argentina – Comisión Nacional de Regulación del Transporte (2004). *Boletín Estadístico – Año 2004*. Buenos Aires.
- Gutiérrez, A. (2000). La producción del transporte público en la metrópolis de Buenos Aires. Cambios recientes y tendencias futuras. *EURE*, 77, 109–136.
- Gutiérrez, A. (2000a). Competição, regulamentação e concentração empresarial no transporte público metropolitano de Buenos Aires. In: *Transporte em tempos de reforma* (Aragao, J. and E. Santos eds.), pp. 433–456. L.G.E. Editora, Brasília.
- Gutiérrez, A. (2001). Transporte alternativo: algo más que una cuestión de tamaño. In: *Las oportunidades y desafíos del S. XXI para la Geografía Latinoamericana* (Rosemary Vieira, ed.), pp. 129–139. University of Chile—FAU, Sgo. de Chile.
- Gutiérrez, A. (2002). La dimensión escalar en el análisis de la reglamentación. In: *II Conferência sobre Regulamentação e Competição no Transporte*, 20 pp. ANPET-RESET-CREA, Río de Janeiro.
- Gutiérrez, A. (2004). Concentración empresaria y eficiencia en el autotransporte urbano de Buenos Aires. *EURE*, 91, 97-110.
- Gutiérrez (2004<sup>a</sup>) Transporte semicolectivo en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Informe de actividades, Instituto de Geografía - UBA, Buenos Aires.
- Gutiérrez, A. (2005) *Política de transporte público en la ciudad de los '90. Reglamentación y concentración empresaria en el auto transporte metropolitano de Buenos Aires*. Doctoral thesis, University of Buenos Aires, Buenos Aires.
- Gutiérrez, A. (2005a). Where does demand for public transport stand?. In: *Competition and Ownership in Land Passenger Transport* (David Hensher, ed.), Elsevier Ltd., United Kindom.
- Gutiérrez, A. and S. Kralich (2005) Transporte alternativo en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Un análisis de su evolución entre 1993 – 2003. In: *X Encuentro de Geógrafos de América Latina*, Universidade Federal de Sao Paulo, Sao Paulo (en CD ROM).
- Henry, E. and A. Brasileiro & TURMA (2000). *Viação ilimitada. Ônibus das cidades brasileiras*. Cultura, Sao Paulo.
- Hensher, D. (2005). Performance Based Contracts: Theme A. In: *Competition and Ownership in Land Passenger Transport* (David Hensher, ed.), Elsevier Ltd., United Kindom.
- Macario, R. (2005). Institutional frameworks, regulatory agencies and the land passenger transport industry: reflections on recent evolution. In: *Competition and Ownership in Land Passenger Transport* (David Hensher, ed.), Elsevier Ltd., United Kindom.

Preston, J. (1999). An overview of public transport in the United Kingdom and forecasts for the new millennium. In: *Thredbo Papers 6*, 21 pp. International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Cape Town. [http://www.its.usyd.edu.au/conferences/thredbo/thredbo\\_about.as](http://www.its.usyd.edu.au/conferences/thredbo/thredbo_about.as).

Pruijmboom, E. and D. Van de Velde (2005). First experiences with Tendering at the Tactical Level (Service Desing). In: *Competition and Ownership in Land Passenger Transport* (David Hensher, ed.), Elsevier Ltd., United Kindom.

Santos, E., K. Fabiana and R. Orrico Fo. (2005). Competition or Complementarity: regulatory option for urban road transit in Brazilian Cities. In: *Competition and Ownership in Land Passenger Transport* (David Hensher, ed.), Elsevier Ltd., United Kindom.

Van de Velde, D. (2005) The evolution of organisational forms in european public transport during the last 15 years. In: *Competition and Ownership in Land Passenger Transport* (David Hensher, ed.), Elsevier Ltd., United Kindom.

Wallis, I. (2005). Regulatory policy developments in the Australasian urban public transport sector. In: *Competition and Ownership in Land Passenger Transport* (David Hensher, ed.), Elsevier Ltd., United Kindom.

#### ENTREVISTAS.

✂ Luis Drago (funcionario, Ministerio de Infraestructura y Vivienda – Secretaría de Transporte; ex Cámara de Empresas de Autotransporte de Pasajeros).

✂ Raul Cuenca (funcionario, Dirección Nacional de Transporte Automotor de la Subsecretaría de Transporte de la Nación),

✂ Guillermo Cozzi (funcionario, Servicios de Oferta Libre, Subgerencia de Transporte Urbano de Pasajeros, Gerencia de Control de Permisos de Transporte Automotor de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte),

✂ Mario Vacca (Presidente de la Cámara Empresaria del Transporte Urbano de Buenos Aires - empresas de SP -),

✂ Guillermo Costa (Cámara de Empresas de Transporte Automotor de Pasajeros - empresas de SP -).

✂ Viviana Perrone (representante legal, Consultora del Autotransporte Público de Pasajeros),

✂ Fernando Ribera (representante legal, Consultora del Autotransporte Público de Pasajeros),

✂ Nelson Constanzó (representante legal, Asistencia Integral al Transportista),

✂ Marcelo Mascardi (operador SOL, empresa Mercobus),

✂ Ernesto Gonzalez (operador SOL, empresa City Jet, Presidente de la Cámara de Empresarios de Turismo y Transporte de Oferta Libre),

✂ Sergio Badía (operador SOL, empresa Horqueta Express SA),

✂ Alejandra Garri (operador SOL, empresa Caino SA).

Trabalho enviado em fevereiro de 2006

Trabalho aceito em maio de 2006



