

EL AUTOTRANSPORTE COLECTIVO PRIVADO DE BUENOS AIRES 1960-1987
¿SALDO FAVORABLE O CONTRARIO A LA DESREGULACION?

ALBERTO E.G. MULLER
ALTE. F.J. SEGUI 1177
1416 - BUENOS AIRES
ARGENTINA

RESUMEN

El presente trabajo trata de la propuesta de desregulación para el autotransporte colectivo urbano, a partir de la experiencia concreta de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Tras una breve conceptualización de la desregulación, se presenta una caracterización del autotransporte de Buenos Aires concluyéndose que el mismo no constituye un caso de oferta desregulada, pese al margen de acción del que disponen las empresas operadoras.

Seguidamente, se realiza un breve desarrollo analítico, acerca de tres casos posibles de organización: monopolio regulado, competencia desregulada y "competencia regulada", siendo este último el caso de Buenos Aires. Se concluye que la competencia desregulada constituye un caso de competencia monopolística u oligopolio, caracterizado por su inestabilidad; los otros dos casos presentan en cambio una mayor estabilidad; en lo referente a la operación con costos reducidos, se argumenta que ella es posible en las tres modalidades organizativas mencionadas. Seguidamente se evalúan tentativamente las implicancias de una eventual evolución de la actual situación en Buenos Aires hacia una regulación monopolística o hacia una desregulación competitiva; se concluye que la primera resulta conveniente si existe una mala asignación de recursos en un nivel por lo menos moderado, mientras que la desregulación no parece aportar mayores ventajas, frente a la situación actual.

1. CONCEPTOS INICIALES: LA PROPUESTA DE DESREGULACION

La idea de desregulación de los transportes colectivos urbanos es en sí sencilla: se trata del reemplazo de operadores monopólicos garantizados (típicamente, empresas fiscales), implementando en su lugar la prestación de servicios diseñados a partir de la decisión empresaria privada, sin restricción de acceso y con un mínimo de participación de la autoridad de contralor.

Sin duda, esta propuesta ha cobrado notable fuerza en los últimos años como parte de un conjunto de políticas de alcance más amplio; todas ellas se basan en principios doctrinarios comunes, a saber, la mayor eficiencia en la asignación de recursos por parte de un mercado ajeno a la intervención regulatoria estatal. En el caso específico del transporte urbano de pasajeros, la desregulación permite incentivar el diseño de configuraciones de oferta de manera flexible, possibilitando una mejor atención de la demanda. Asimismo, la prestación descentralizada en situación de competencia también posibilitaría alcanzar niveles de productividad superiores a los de las grandes empresas fiscales.

Desde un ángulo contrario, se argumenta que la ausencia de regulación estatal se traducirá en un empeoramiento de la calidad de la oferta, por concentrarse ésta en los tramos de mayor rentabilidad, resintiéndose la propia noción de servicio público, lo que redundará en perjuicio de la movilidad de los usuarios; se considera asimismo que es inmediata la aparición de instancias de regulación no oficiales (típicamente, cámaras empresarias), las que podrían incluso contrarrestar las eventuales ventajas de la desregulación.

El "appeal" de la propuesta de desregulación aparece fundado en evidencia de sentido común: la respuesta del operador será sustancialmente diferente, en caso de encontrarse sometido al acicate de la competencia en lugar de beneficiarse con la protección que representan diversas formas de restricción a la entrada al mercado (monopolio garantizado, permisos con exclusividad, etc.).

Sin embargo, y al margen de la razonabilidad de eventuales objeciones como las brevemente referidas, cabe señalar que no es este un asunto de tratamiento simple; al igual que muchos otros temas a los que se dedican ingenieros, economistas, planificadores, etc., la única verdad sencilla es que no hay verdades sencillas e incuestionables, particularmente en una temática como la del transporte urbano, en la que se entremezclan consideraciones de acerca del desempeño sectorial de la distribución del ingreso de desarrollo urbano, etc.

Nótese asimismo que la evaluación de esta propuesta debería atender, tanto ex-ante como ex-post, a las peculiaridades de la historia propia del sector en cada caso, como también a diversas características del contexto socio-económico en las que se implementan. Por ejemplo, será diferente su impacto en ciudad donde solo actúan empresas fiscales monopólicas, respecto de aquéllas donde la operación se encuentra a cargo de empresas privadas bajo cierto régimen de regulación; asimismo, interesará conocer si los operadores en situación de desregulación serán principalmente empresas organizadas de acuerdo a moldes capitalistas tradicionales, o si por el contrario preponderarán cuentapropistas que trabajarán su propio vehículo.

Corresponde, por lo tanto, una reflexión detenida a la que este trabajo pretende contribuir a partir del caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires, sin pretender, coherentemente, detentar la última palabra.

En este contexto, no debe sorprender que propuestas de alteraciones en la oferta sean casi permanentemente fruto de iniciativas individuales de los operadores por lo que el papel de la autoridad se reduce, en este campo, al mero otorgamiento del correspondiente permiso, en las condiciones indicadas; cabe sin embargo destacar que éste puede ser objetado por otras empresas que se consideren afectadas. Los eventuales conflictos son dirimidos en alguno de los siguientes tres niveles (pudiendo pasar uno a otro, en caso de no haber acuerdo: (1) cámaras empresarias, (2) autoridad de competencia, (3) tribunales de poder judicial; debe remarcarse que la instancia mencionada en primer término no reviste carácter formal. En consecuencia la autoridad ejerce cierto poder de arbitraje, si bien sus resoluciones son apelables judicialmente.

El transporte metropolitano de Buenos Aires aparece así en una situación algo híbrida, en términos de la antinomia monopolio-desregulación.

Por un lado, la conformación del sistema queda predominantemente librada a la iniciativa de los operadores, por su cuenta y riesgo, los que establecen entre sí relaciones de competencia en áreas donde se superponen ofertas; en este sentido, se registran ciertos mecanismos autónomos de regulación, a partir de eventuales conflictos de intereses puesto que no pueden desatenderse la calidad y confiabilidad de los servicios, so pena de producir derivaciones de tráfico en favor de otras líneas. Por otra parte, los permisos otorgados por la autoridad de control constituyen verdaderos derechos adquiridos en favor de las empresas beneficiarias, las que disponen así de un efectivo recurso para restringir la acción de eventuales competidoras. Como es obvio, estas aseveraciones revisten carácter general, puesto que las situaciones varían en forma pronunciada a lo largo de la región metropolitana.

Cabe señalar que las condiciones de competitividad distan de ser "ecuánimes"; ellos se debe a la particular historia del sistema, por la que se produce la convivencia simultánea de empresas en situación económica muy diversa, producto de diferenciales históricos de rentabilidad, operando en itinerarios no muy diferentes. La particular organización empresarial existente, la que incluye un nivel de propietarios de vehículos que actúan como conductores y que realizan también ciertas reparaciones, permite la subsistencia prolongada de empresas que desde una óptica puramente económica dejarían de contar con el interés de inversores. Pero suele presentarse el conocido círculo vicioso de "autoaniquilamiento de líneas", producto de la peculiar interdependencia entre oferta y demanda, que se verifica en el transporte urbano: una empresa poco rentable sólo puede reducir sus pérdidas, frente a una demanda débil, mediante la contracción de la oferta, esto es reduciendo la frecuencia, lo que a su vez produce una nueva caída a la demanda, por fuga hacia otras alternativas. Tal parece haber sido el caso de diversas líneas hoy desaparecidas, e incluso de algunas líneas hoy en situación precaria.

Debe también señalarse que el sistema de tarifas reguladas por el poder público imposibilita la eventual competencia vía alteración de tarifas.

Puede concluirse, que el transporte automotor de Buenos Aires, no puede ser asociado al caso de una oferta desregulada, de acuerdo a lo que habitualmente se entiende por tal concepto; sin embargo, ofrece un ejemplo práctico el que los prestadores privados, dispersos en un número considerable de empresas, disponen de cierto margen de acción, limitado por los competidores a través del régimen de permisos.

2. EL TRANSPORTE AUTOMOTOR EN LA REGION METROPOLITANA DE BS.AS.

Con algo más de 10 millones de habitantes, ocupando un área de 1400 Km² la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) es el primer centro urbano de la Argentina, comprendiendo más de 1/3 de la población total y más del 40% de la población urbana argentina. Su sistema de transporte público se constituye por el ferrocarril suburbano (600 Km de líneas, y alrededor de 300 millones de pasajeros/año), el ferrocarril subterráneo (36 Km de líneas y 190 millones de pasajeros/año) y el autotransporte (15.000 Km de líneas y 3.000 millones de pasajeros/año); mientras que ambos sistemas ferroviarios se encuentran a cargo de sendas empresas fiscales, esta última es operado en su totalidad por empresas privadas.

Se cuentan en total 15.000 vehículos de capacidad variables (entre 21 y 30 asientos, siendo el tamaño medio de alrededor de 24 asientos), operados por cerca de 180 compañías, las que se tomaron totalmente responsables de la prestación del servicio a partir de los años 60 (si bien varias existían ya con anterioridad), luego de la liquidación de una empresa fiscal de gran porte. Tras un prolongado proceso de ajuste, el sistema se ha consolidado hacia mediados de la década de 1970, observándose desde entonces variaciones marginales en su configuración (constituídas básicamente por la desaparición de algunas líneas y la prolongación y ramalización de otras).

No existen estudios comprensivos acerca del desempeño del autotransporte por lo que solo caben aquí apreciaciones subjetivas al respecto. En nuestra opinión, puede considerarse que el servicio prestado no es de elevada calidad, por el tipo de parque predominante (si bien este aspecto comienza a sufrir algunas mutaciones), las poco satisfactorias velocidades observadas y la inexistencia de articulaciones intra e intermodales; pero cabe resaltar las elevadas frecuencias en los corredores principales (en las líneas principales pueden observarse intervalos mínimos de hasta 1 minuto entre coches) y un comportamiento generalmente confiable, si bien ambos aspectos tienden a mostrarse dispares, según la línea y/o el área consideradas.

A pesar de la carencia de suficientes elementos de juicio, el transporte automotor colectivo que opera en la RMBA ha sido citado con cierta frecuencia como un ejemplo de eficacia y eficiencia, vinculándose estas características a la prestación por parte de empresas particulares.

Se enfatiza asimismo como aspecto positivo la peculiar organización empresarial por la que se mantiene, a pesar del marco jurídico societario convencional de sociedad por acciones u otra forma análoga, un vínculo preciso de los propietarios con los vehículos que aportan al emprendimiento, asumiendo la responsabilidad directa de su mantenimiento en servicio (con grados variables de responsabilidad y autonomía frente a la empresa) (1). Por otra parte, la existencia de servicios en competencia incentiva la manutención de umbrales mínimos de oferta, a efectos de no ceder tráfico, lo que redundo en buena disponibilidad de servicio para el usuario.

Se encomia además el importante grado de flexibilidad alcanzado por el sistema -por lo que la cobertura de nuevas áreas de urbanización reciente suele producirse con agilidad- y la operación a bajo costo, sin subsidio estatal explícito, observándose una tarifa relativamente baja (12 centavos de dólar para los viajes de menor distancia).

Existen sin embargo opiniones críticas acerca del sistema actualmente

(1) Ver por ejemplo el documento del Banco Mundial, acerca de política de transporte urbano.

configurarlo, las que se apoyan en la complejidad de gestión de un conjunto extenso, heterogéneo y muchas veces conflictivo de empresas de porte modesto (la dotación de parque por empresa en promedio no supera los 80 vehículos), la presencia de sensibles disparidades en la rentabilidad, y por lo tanto en la calidad de prestación, cierta resistencia a la mejora de las condiciones técnicas del parque y la virtual imposibilidad de articulación inter e intramodal, lo que exacerba una filosofía de prestación que apunta el viaje sin transferencia. Se mencionan también con frecuencia, las muy pesadas condiciones de trabajo del personal de conducción, por la extensión de la jornada de trabajo y la realización de la tarea de venta de pasajes.

3. LA MECANICA ORGANIZATIVA Y EL ROL DEL SECTOR PUBLICO EN EL AUTOTRANSPORTE DE LA RMBA

¿Puede asociarse la propuesta de desregulación al actual caso de la RMBA?

Para responder a esta pregunta, no es suficiente registrar la presencia de un sector privado atomizado, flexible y competitivo, puesto que resulta de crucial importancia el conocimiento del régimen de otorgamiento de autorización para operar, por parte de la autoridad de competencia, los correspondientes criterios y el grado de ingerencia efectiva de aquélla.

La jurisdicción sobre el autotransporte se encuentra distribuida entre los niveles nacional y provincial y municipal de acuerdo al alcance del correspondiente itinerario, sin que exista en la actualidad instancia efectiva de coordinación entre aquéllas. Toda línea debe contar con un permiso de operación, otorgado por la autoridad correspondiente donde constan el itinerario y los horarios mínimos que deben cumplirse. La empresa no puede modificar estos términos del permiso sin autorización previa (si bien no es infrecuente que lo haga), por lo que su otorgamiento implica un compromiso de servicio, que lo torna legalmente una concepción; entre las obligaciones, debe mencionarse también la presentación de información estadística general, a nivel mensual.

Los diversos organismos públicos de contralor del sector transporte, en los tres niveles político, administrativos (nacional, provincial y municipal), cuentan en la RMBA con muy escasos recursos humanos y materiales; concomitantemente, no se realizan relevamientos sistemáticos y continuos del sistema, por los que su conocimiento se reduce al de algunos indicadores del orden general (esto es, tráfico realizado por tramo tarifario, kilometraje recorrido, recaudación, etc.) Solo en los últimos 4 años se han realizado diversos trabajos, de alcance limitado, con el objeto de encarar problemáticas específicas, lo que ha iniciado un proceso (lento) de reversión del cuadro descripto.

Se reduce así sensiblemente el alcance de la intervención gubernamental; además de producirse la indisponibilidad de elementos fundamentales para la evaluación exhaustiva del desempeño y adecuación del sistema; esto último es también atribuible, es justo reconocerlo, a la inexistencia de estudios por parte de las empresas prestatarias del servicio, lo que no permite establecer la adecuación de sus criterios de decisión.

4. REGULACION, DESREGULACION Y OPTIMALIDAD

4.1. Generalidades

Se reunirán aquí algunos elementos teóricos, acerca del comportamiento del mercado del transporte, extraídos de la teoría microeconómica tradicional y de algunas formulaciones alternativas.

Cabe mencionar, en función de lo ya mencionado en el acápite 2 acerca de la complejidad que implica el análisis de la propuesta de desregulación, que la breve discusión que se desarrollará a continuación mal puede pretender carácter definitorio e inapelable; pero se entiende que resulta necesaria por dos motivos. El primero es de carácter general, y hace hincapié en el efectivo aporte que se considera puede producir el marco teórico mencionado en términos de análisis y reflexión, por su indudable entrenamiento en este tipo de temáticas. La segunda razón apunta a cierta vinculación existente entre la propuesta desregulacionista y la teoría microeconómica ortodoxa, por lo que aquélla podrá ser examinada, por así decirlo, en su propio terreno.

La temática que nos ocupa debe ser enfocada desde dos ángulos complementarios, a saber:

- Identificación de pautas de optimalidad en la asignación de recursos para el caso del transporte público urbano.

- Identificación de las condiciones de operación de diferentes formas de mercado, características de diferentes organizaciones de oferta.

Se presentan dificultades específicas, respecto del caso de los convencionales mercados de bienes, en función de tratarse de un servicio, con algunas peculiaridades que le son propias, a saber:

(i) La identificación del servicio prestado se encuentra más estrechamente vinculada a aspectos locacionales y temporales que en ningún otro servicio; más específicamente, cada par origen-destino atendido en un período de tiempo determinado es un servicio específico, con mayores o menores posibilidades de sustitución por otros servicios (o combinaciones de éstos).

(ii) Dado que es parte de la identificación del servicio la frecuencia con que es ofrecido, porque la demanda variará en algún grado en función de aquélla, no resulta adecuado el esquema más tradicional de análisis basado en curvas independientes de oferta y demanda. Será más adecuado considerar una situación en la que a diferentes volúmenes de oferta (medidas en capacidad ofertada por hora) corresponderán diferentes niveles de demanda.

(iv) Se presentan indivisibilidades en la oferta del servicio que cubre cierto par origen-destino, en la medida que exista la capacidad ociosa.

(v) Se presenta también una oferta conjunta de servicios cubriendo simultáneamente numerosos pares O-D, puesto que técnicamente no es posible seleccionar los pares a atender, a lo largo del itinerario.

(vi) Por último, el servicio emplea infraestructura y servicios de administración de tránsito usufructuados simultáneamente por otros usuarios del transporte colectivo por el transporte individual y el de cargas, lo que torna virtualmente imposible la asignación precisa de costos a cada unidad del servicio prestado y en consecuencia su reflejo en los precios (debe aclararse que el autor no comparte las posturas asociadas al "marginal cost pricing" por motivos que no cabe desarrollar aquí).

4.2. Optimalidad

A partir de estos elementos encaramos en primer término la cuestión de la optimalidad.

Por cierto que las condiciones tradicionales de igualdad entre tasas marginales de sustitución y transformación son, como en muchos otros casos prácticos de aplicación directa virtualmente imposible, dadas las muy restrictivas condiciones en las que son enunciadas. No resta sino recurrir al concepto de excedente económico, pero debe desde un principio enfatizarse que nociones tales como costo marginal y sus derivados no resultan, a nuestro juicio, de aplicación en virtud del particular contexto temporal y de divisibilidad en el que se hallan definidos.

Hechas estas salvedades, cabe sugerir como principio práctico de optimalidad la maximización del excedente económico, entendido como la suma del excedente del productor y del consumidor.

La maximización del excedente equivaldrá a la minimización del costo de explotación del sistema bajo condiciones específicas. En particular, ello ocurrirá cuando los individuos no sean sensibles a diferencias de calidad del servicio (tiempo, comodidad, etc.), por lo que las curvas de demanda serán invariantes; en este contexto, el excedente sólo podrá incrementarse a través de la disminución del costo de mencionado (y viceversa).

Si bien este caso resulta restrictivo, desde un punto de vista teórico, no parece demasiado irrealista, si se considera exclusivamente el universo de viajes por autotransporte público.

Ello es así en virtud de que los diferenciales de tiempos de viaje y comodidad que pueden alcanzarse no resultan demasiado elevados, por lo que no parece probable que eventuales opciones de mayor costo de explotación resulten sustancialmente más atractivas, en forma generalizada. Algunos elementos empíricos disponibles para la RMBA así parecen sugerirlo, si se considera solo el autotransporte(1).

Se propone en consecuencia, como primera aproximación, adoptar la minimización de los costos como criterio de optimalidad, si bien ello implica admitir, en la implementación, que la distribución intermodal del tráfico ya es la óptima. Resulta además obvia la mayor simplicidad analítica de esta alternativa, puesto que permite virtualmente prescindir de la curva de demanda, salvo en lo que respecta a su elasticidad-precio.

En este contexto, dos son las posibles fuentes de ineficiencia. La primera, surge de la prestación del servicio a través de una red que no minimiza costos; ello se producirá bajo dos formas básicas:

(1) Si bien existe preferencia por viajes combinados automotor-ferrocarril y autotransporte-subterráneo, en función de ahorros de tiempo, éste no parece ser el caso del autotransporte; los servicios diferenciales (entre tres y cinco veces más caro) son objeto de una demanda reducida, y se prestan en buena medida en áreas donde el servicio ferroviario no existe o no resulta confiable. Por otra parte, una estimativa realizada en 1972, basada en el único estudio comprensivo del transporte de la RMBA, muestra muy débiles derivaciones desde el automóvil, bajo diferentes alternativas de servicio ferroviario, para el corredor sudeste de Júpilla.

- a) Exceso de capacidad ofertada, respecto de un patrón de ocupación aceptada
- b) Exceso de recorrido, por lo que el volumen de veh-km ofertados es superior necesario.

La segunda fuente de ineficiencia a considerar es la que se deriva de tarifas diferentes de las óptimas por lo que pueden producirse excesos o recortes de demanda. La relevancia de este caso será dada por la elasticidad-precio de la función correspondiente; en caso de resultar inelástica, los efectos de una tarificación deficiente serán reducidos, desde un punto de vista alcativo (pero no distributivo, claro está).

Aún reducida a estos términos, la cuestión de la optimalidad dista de ser sencilla, por la existencia de producción conjunta de servicios diferentes y de indivisibilidades, según ya se apuntó, además de las complicaciones que se derivan de la estacionalidad de la demanda.

- Las habituales condiciones de marginalidad para la optimización de bienes complejizadas por métodos que permitan el relevamiento y evaluación sistemáticos de alternativas (típicamente, modelos de programación), aplicados sobre redes de complejidad importante, en particular si se trata de regiones metropolitanas. Nótese que los costos de oferta (esto es, los costos de producción del servicio), en este contexto, distan de ser de estimación trivial, en virtud de variaciones no sólo en las condiciones de operación (principalmente en lo referente a velocidades comerciales), sino también en los kilometrajes realizados (se requiere la búsqueda de la "tortuosidad óptima" de los recorridos) y de los factores de ocupación (estableciendo un nivel tope de ocupación aceptable).

4.3. Organización sectorial y optimalidad

Una vez establecidas, con las restricciones indicadas, las condiciones de optimalidad, corresponde encarar la siguiente cuestión:

¿Cuál es la organización de la oferta que mejor atiende al objetivo de optimización, considerando las particularidades ya reseñadas del transporte urbano?

Para tratar este tema, se partirá primeramente de una distinción, obviamente esquemática, entre tres casos posibles, a saber:

- (i) Monopolio regulado (esto es, un único operador, cuyas decisiones básicas se encuentran sometidas a la instancia gubernamental)
- (ii) Competencia desregulada (o sea, el modelo que se ha propuesto recientemente como opción para el transporte urbano)
- (iii) "Competencia regulada" (este sería el caso "intermedio" asimilable al de la RMBA).

Se tratará cada caso en forma separada.

(i) Monopolio regulado

Se trata del caso en que una única empresa atiende a la totalidad de la demanda de transporte público de un área urbana (o parte de ésta, pero siempre bajo condiciones de exclusividad).

Se supone en este tipo de organización, que es la autoridad de control quien establece, por lo menos en una primera instancia algunos parámetros fundamentales del servicio, a saber:

- Tarifa
- Pautas mínimas de servicio (frecuencias, horarios, tipo de parque)
- Áreas a ser cubiertas

La empresa operadora deberá por su parte establecer los itinerarios económicamente adecuados y ajustará las frecuencias a los niveles de demanda

Como es obvio, pueden presentarse variantes; entre éstas, cabe mencionar las siguientes.

- En lo referente a ingresos y gastos, puede dejarse a cargo de la empresa operadora el alcance de la autosuficiencia económica (suponiendo que ésta sea alcanzable, a los niveles tarifarios y demás condiciones preestablecidos), o puede alternativamente disponerse que el ingreso por pasajes sea por cuenta de la autoridad contralora, reembolsándose a la empresa operadora un nivel de costo previamente acordado (pudiendo en tal caso existir déficit financiero).

Esto es, la concesión puede ser con o sin riesgo para el operador.

- En lo referente a itinerarios, los mismos pueden ser establecidos con cierto grado de precisión por la autoridad, o ser dejados al total libre albedrío de la empresa operadora.

Nótese que la empresa operadora podrá ser tanto estatal como privada; puede incluso producirse el caso en que la operación se encuentre a cargo de varias empresas estatales y/o privadas (habida cuenta que no parecen existir apreciables economías de escala en producción del servicio, a partir de determinado umbral de flota). (1)

En este contexto, el objetivo de minimización de costos no parece en teoría chocar con obstáculos, una vez establecidas las características de la demanda a atender y del servicio a prestar.

La carencia de mecanismos autónomos de ajuste requiere el concurso de algunas instancias específicas, en lo referente al diseño y control del sistema, a saber:

- Debe procederse al diseño integral de la red -o, más realísticamente a la actualización del diseño de la red ya existente-, mediante relevamientos primarios (encuestas, censos) periódicos y elaboración de abundante información secundaria.

- Debe realizarse un control sistemático y permanente de las prestaciones realizadas, a efectos de supervisar el cumplimiento de las metas de servicio establecidas; ello deberá ser responsabilidad ineludible del organismo de contralora, pero podrá contar con la participación de entidades municipales, vecinales, etc.

- Debe establecerse ex-ante, con la mayor precisión posible, el costo de explotación del sistema (y de cada línea en particular en particular), a los efectos de no incurrir en insuficiencias de ingreso o en reconocimiento de costos excesivos; como es obvio, este rubro deberá ser objeto de un seguimiento permanente.

Nótese que en caso de entregarse la operación del sistema a emprendimientos privados, sea en concesiones con o sin riesgo, existirá un incentivo claro para alcanzar la minimización de costos; pero es posible que empresas monopolísticas reguladas no se orientan sistemáticamente en este sentido, una vez alcanzada una rentabilidad razonable (esto es, se alcanzaría una situación de rentabilidad "satisfactoria", pero no necesariamente "máxima").

(1) De acuerdo a las presentes estimativas de costo de explotación realizadas por la Secretaría de Transporte, cerca de 89% del costo total es función lineal del número de coches en circulación por empresa, no existiendo evidencias claras de que los rubros restantes permitan una apreciable economía de escala.

Un posible mecanismo de regulación podría surgir de la periódica licitación del sistema, adjudicándose al operador que ofrezca el menor costo; pero este procedimiento no necesariamente está protegido de eventuales prácticas colusivas, particularmente si la red se distribuye entre diversas empresas operadoras.

Concluyendo, las diversas formas de monopolio regulado permiten cumplir el objetivo de optimalidad propuesto, pero requieren el concurso de un organismo público con amplias posibilidades de análisis, gestión e intervención eficiente.

(ii) Competencia desregulada

Como principio general, la desregulación implica un régimen de libre accesibilidad a cualquier operador a la prestación de un servicio de transporte determinado. Inicialmente, los recorridos pueden ser establecidos por la autoridad de control, pero es inevitable, en una segunda instancia, el surgimiento de recorridos definidos por los propios operadores; la tarifa es fijada libremente por éstos. El papel de la autoridad se reduce al de registro -y probablemente habilitación- de los vehículos, no realizándose ningún tipo de intervención ulterior de supervisión.

Hótese que pueden producirse dos posibilidades, en este contexto: operación a cargo de empresas o a cargo de operadores individuales (o "artesanales").

A efectos de comprender la naturaleza de este tipo de mercado, interesa establecer cuál es el modelo teórico al que más se ajusta.

Debe recordarse aquí una particularidad fundamental del servicio de transporte urbano, cual es su especificidad locacional y temporal. Cada unidad de demanda se caracteriza por su específico par origen-destino y el momento del desplazamiento; por su parte, la producción no es acumulable. En consecuencia, diferentes alternativas de servicios son sustitutas sólo en la medida en que cubran desplazamientos iguales o similares en igual o cercano momento del tiempo.

De esto resulta que, aún en el caso de existir muy numerosas empresas operadoras en un área, difícilmente cada unidad de demanda se enfrente con alternativas en número importante, aun considerando diferentes combinaciones de medios.

Esta circunstancia aleja definitivamente cualquier asimilación a modelos de competencia, tal como se suele encontrarlos en las teorías sobre mercados de bienes, por lo que los correspondientes supuestos y teoremas no serán de aplicación.

Si bien es posible que se presenten situaciones de monopolio en algún servicio (en cuyo caso la regulación pública es inevitable), la condición de libre entrada, unida a la poca relevancia de las economías de escala ya mencionada, permite considerar como probable la presencia de diversas alternativas, no perfectamente sustitutas entre sí.

Estaremos de esta manera frente a una situación de competencia imperfecta o de oligopolio diferenciado. En los dos casos, la característica central común es que no concurren al mismo mercado productores de bienes iguales, sino diferenciados, por lo que cada uno posee una suerte de "mercado cautivo", que le permite cierta libertad en la fijación del precio sin correr peligro de quedar sin compradores

[que es en cambio el caso concurrential). Podría, algo convencionalmente, establecerse una división entre ambos casos a partir de la existencia o no de conjeturas acerca del comportamiento de los competidores: en el caso de competencia imperfecta, no habrá tales conjeturas, mientras que en el caso del oligopolio sí las habrá; va de suyo que, para determinado número de ofertantes, tales conjeturas pueden existir o no, por lo que la diferenciación entre ambos casos no surge de la cantidad de empresas existentes (1).

Corresponde ahora especificar las fuentes de diferenciación del producto:

- frecuencia
- recorrido
- confiabilidad
- características del vehículo

En situación de competencia desregulada, las decisiones de los prestadores del servicio, a efectos de incrementar sus factores de ocupación podrán tanto actuar sobre algunos de los factores mencionados como sobre el nivel y estructura tarifaria. A cada configuración de servicio corresponderá, *coeteris paribus*, una cierta cantidad demandada de servicio; ortodoxamente, las variaciones de ésta que sean función de la tarifa se considerarán desplazamientos a lo largo de una curva de demanda, mientras que las variaciones que afectan los factores restantes consistirán desplazamientos de dicha curva.

Puede así percibirse que se produce una muy peculiar vinculación entre oferta y demanda, característica de los mercados donde impera la diferenciación de producto: para ciertas características de las diferentes ofertas corresponderán determinadas curvas de demanda dirigida a cada prestador.

¿A qué tipo de situación conduce, en los términos habituales del análisis estático, este tipo de mercado?

Sin pretensiones de ofrecer una respuesta conclusiva, se reunirán aquí algunos elementos, tomados de fuentes teóricas habituales. Consideramos ahora el caso de competencia monopolística.

Se ensayará en primer lugar la presentación de un sencillo modelo, que intenta reflejar en forma simplificada las condiciones de oferta y demanda, para luego introducir la noción de red.

Supóngase la existencia de una línea que vincula los puntos A y B, cuyo trazado y cuyas características del vehículo estén establecidas. La empresa operadora podrá ofrecer diferentes volúmenes de oferta, la que se verá diferenciada en frecuencia y regularidad, mediante el agregado de nuevos coches.

(1) En caso de optarse por una nomenclatura alternativa quizá más usual, por la que se considera como caso de oligopolio aquel en el que no existe entrada de nuevas empresas, estaríamos frente exclusivamente a casos de competencia monopolística. Nos pareció más práctica la clasificación sugerida en el texto.

Nótese que en este contexto no existe la tradicional división entre el costo y el largo plazo, puesto que se supone que la ampliación de capacidad instalada -esto es, el agregado de nuevos coches- puede realizarse en el corto plazo, se entiende que este supuesto refleja adecuadamente las condiciones de operación de las empresas (1).

Respecto de las empresas restantes, se supone que se superponen total o parcialmente, y que su recorrido no se altera en el ajuste del modelo.

¿Cómo serán las condiciones de oferta, en este contexto? Se entiende que en un primer tramo, cuando operan pocos vehículos, la necesidad de contar con reservas mínimas de coches, y la indivisibilidad de éstos, forzarán a la operación con costos elevados; éstos descenderán gradualmente a medida que se incrementa el parque hasta alcanzar un nivel estabilizado, habida cuenta de que no parecen verificarse economías de escala en grado relevante. En el gráfico 1 se representa la curva de oferta que resulta de estos presupuestos (Curva Oh_0'), equivalente a la de costo marginal (2).

A cada nivel de oferta (que supondremos continua, a fines de simplificar, si bien no sea estrictamente correcto), corresponderá una cierta curva de demanda D , y su correspondiente curva de ingreso marginal I . Interesa poner en claro, en este punto, que las curvas de demanda se han definido en términos de servicios, esto es, se divide la demanda por unidad de tiempo por el factor de ocupación. Este se supone estable, a fin de no colocar un nuevo aspecto de diferenciación del servicio, que complicaría notablemente el análisis (3). Téngase presente que esto no requiere suponer que el factor de ocupación sea constante para diferentes volúmenes de servicio.

Nótese además, las curvas de demanda reflejan en sus parámetros las decisiones de las restantes empresas competidoras; en la confección del gráfico, se supone que tales decisiones no se alteran.

¿Cuál será la decisión de la empresa en cuestión, bajo esta hipótesis? Ella equivale formalmente a la de un monopolio. Esto es, se igualarán el ingreso marginal, que asciende a Co , a partir del nivel de oferta So (punto a partir del cual se igualan costo medio y marginal); pero, dado que estamos admitiendo ajustes de capacidad, la empresa buscará el punto en que la diferencia entre ingreso medio y marginal sea máximo, puesto que allí se maximizará su renta monopólica. Puede esperarse que ello ocurrirá en algún punto intermedio, puesto que en algún momento se "saturará" el mercado; esto es, los incrementos de demanda provenientes de derivaciones por mejora en frecuencia y regularidad serán poco significativos, por haber ya sido absorbido el grueso de la demanda derivable. Tal punto de máxima renta será el correspondiente a la curva de demanda $D1$, en el gráfico.

-
- (1) Si bien son improbables, en plazos cortos, incrementos masivos de parque, son perfectamente viables incorporaciones graduales. Incluso, en un contexto de desregulación, no debe descartarse la posibilidad de desplazar parque afectado a otras líneas.
 - (2) El concepto de costo marginal presenta diversos problemas; se lo emplea aquí a los efectos de no introducir mayores complicaciones, habida cuenta de su uso frecuente.
 - (3) Ello supondría, en efecto, la existencia de diversas curvas de demanda para cada nivel de oferta del servicio. El autor ha elaborado un breve desarrollo del tema, que se omite aquí por brevedad.

Ahora bien, si levantamos el supuesto de inmovilidad de las decisiones de otras empresas operadoras, parece claro que la existencia de ganancias extraordinarias resultará un acicate para la entrada en el mercado atendido por el operador analizado, mediante la oferta de servicios total o parcialmente superpuestos.

Ello provocará el desplazamiento a la izquierda de la curva de demanda de éste último, obligando a una consecuente contracción de la oferta.

¿Cuándo se alcanzará una situación de equilibrio? En línea con la argumentación neo-clásica, ello ocurrirá si las curvas de costo e ingreso medios son tangentes (esto se verifica, en el gráfico, para la curva de demanda D_e), para todas las empresas involucradas en el corredor considerado.

Corresponde ahora responder a dos preguntas centrales. En primer lugar ¿existen factores que lleven a esta situación de equilibrio? En segundo lugar ¿es ésta una situación deseable.

Tal como es reconocido por la teoría convencional de la competencia monopolística, la respuesta a la primera pregunta es negativa: solo por una casualidad, todas las empresas se situarán simultáneamente en el punto de tangencia indicado.

Respecto de la segunda cuestión, parece claro que tal situación no puede ser la óptima, visto que ninguna empresa operará a un nivel mínimo de costos. Claramente, equilibrio y óptimo no coinciden.

Parece claro, por otro lado, que el mencionado punto de equilibrio, aun si fuera alcanzado, no resulta estable. El costo medio de explotación así fijado por cada operador, igual al precio de mercado (no necesariamente coincidentes para todos ellos) será superior al costo medio que podría alcanzarse de ampliarse la escala de producción del servicio (esto es, C_o); en consecuencia, existirán operadores dispuestos a ampliar su mercado reduciendo su precio de oferta, por este medio.

Puede concluirse, por todo lo dicho, que nos reencontramos con la conocida inestabilidad de la competencia monopolística si bien en una versión particular.

En apariencia, esta inestabilidad no impediría permanecer en una situación de minimización de costos, lo que sí coincidiría con la condición de optimalidad planteada. Pero no debe olvidarse que se producirá un costo de eficiencia, si prevalece una tarificación que intenta maximizar la ganancia. Este costo no sería muy elevado si la demanda fuera poco elástica (situación esta que parece verificarse, según se hará más adelante, para la RMBA), pero una tarificación de este tipo tendrá sin duda un impacto distributivo muy elevado, en este caso, produciéndose elevadas ganancias extraordinarias e incrementándose la inestabilidad de la oferta.

Hótese también que la propia inestabilidad impone un costo adicional, no computado en el modelo presentado, por los continuos ajustes que se requieren en la oferta: si bien la incorporación o desafectación de coches puede realizarse en plazo breve, no cabe duda de que son necesarias para ello erogaciones suplementarias; la eventual operación de coches en forma parcial o bajo nivel de ocupación también implicará un sobre costo.

Una vez realizado el análisis para el caso simplificado de un único par origen-destino debemos intentar su extrapolación para el conjunto de la red. Es esta una cuestión de gran complejidad, para la que se ensayará una respuesta de carácter nuevamente preliminar.

En el ejemplo citado, se supuso la existencia de diversas líneas de competencia, pero diferenciadas entre sí. Según se dijo, esta diferenciación puede también entenderse como proveniente de recorridos no superpuestos, pero cercanos, los que no se alteran, por hipótesis, en el ajuste del modelo.

Ahora bien, cuando pasamos a considerar el caso de una red, este supuesto de inamovilidad de recorridos debe levantarse; por otra parte, pasa a tener importancia central el carácter de producción conjunta de servicio que significa la atención de múltiples pares origen-destino, a lo largo de la misma línea. Parece difícil producir una teorización general en este punto, puesto que la conformación y ajuste del sistema se encontrará estrechamente vinculada a las características de la demanda de viajes. Pero no caben dudas de que ello no significa añadir de por sí elementos que contribuyen a la estabilidad del sistema; más aún, a la inestabilidad ya señalada acerca del volumen de oferta, se sumará la vinculada a la propia definición de itinerarios. Esto es, la conclusión alcanzada anteriormente se verá reforzada. Nótese también que no parece estar garantizado que la red resultante permita alcanzar una configuración óptima, en lo referente a volumen de oferta.

El caso de oligopolio diferenciado, que hemos definido como el de oferta de servicios diferenciados que formulan conjeturas acerca del comportamiento de sus competidores, no será desarrollado analíticamente en virtud de la complejidad de modelizar este tipo de situaciones.

No creemos, sin embargo, que la conclusión acerca de la inestabilidad se verá afectada, sino que será probablemente reforzada aún más, por motivos obvios: la presencia de conjeturas recíprocas no hará más que provocar la continua revisión de decisiones.

Por último, el levantamiento de la hipótesis de constancia del factor de ocupación no aporta un elemento de estabilización, al introducir un nuevo factor de diferenciación.

Cabe entonces proponer, como conclusión de esta discusión, que el régimen de desregulación lleva a la conformación de situaciones inestables, si bien es probable que los operadores se encuentren operando en posiciones de costo mínimo; puede incluso añadirse que este rubro será objeto de un cuidado particular por parte de los prestadores, en la medida en que sea decisivo para la supervivencia del emprendimiento. La inestabilidad produciría un costo adicional, por las continuas perturbaciones que tendrá el sistema.

Pero saliendo ahora del marco teórico convencional, debemos notar que el sistema resultante por su inestabilidad, tendrá un nivel importante de incertidumbre (en el sentido dado por Keynes, esto es, existencia de diversas posibilidades futuras, sin que sea factible asignar probabilidades a cada una de ellas). En tal caso, es inevitable la aparición de soluciones convencionales, esto es, acuerdos de precios u otras instancias de regulación, las que disminuirán la inestabilidad del sistema, pero no en función de una minimización generalizada del costo de explotación de la red, sino de la diferente fuerza negociadora de intereses particulares, esto es, no se garantiza nuevamente la optimización, sino que, por el contrario, es dable la aparición de situaciones de monopolio.

Estas instancias espontáneas de regulación, que parecen existir en forma por lo menos embrionaria en todos los mercados oligopólicos, no serán necesariamente estables, salvo la existencia de recursos efectivos de carácter coercitivo.

(iii) "Competencia regulada"

Las condiciones de funcionamiento de esta alternativa de organización del mercado del transporte urbano son básicamente las descritas en su momento para el sector de la RMBA. A nivel de condiciones iniciales las diferencias básicas con el modelo de "competencia regulada" residen en lo siguiente:

- a) Existen restricciones a la entrada; ésta se produce solo por decisión la autoridad de competencia, y/o autoridad judicial, a partir de una solicitud del operador.
- b) Existe una tarifa única para todas las líneas.

El sistema que se estructura resulta de muy difícil sistematización, particularmente porque su evolución dependerá de su génesis; esto es, no parecen existir mecanismos que conduzcan a una situación final similar, tras los correspondientes ajustes, cualquiera sea la situación inicial.

No existe por otro lado un modelo microeconómico típico de mercado al que se pueda asimilar fácilmente este caso (de allí el uso de las comillas, en su denominación); ello es así en la medida en que existe un margen, limitado si se lo compara con el caso anterior, de libertad de acción por parte de los operadores. Cabe sin embargo ensayar alguna aproximación de carácter analítico.

Este estudio puede ser conducido en términos análogos a los presentados para el caso de la competencia desregulada; esto es, partimos de la consideración de una línea individual, para luego avanzar hacia el concepto de red.

Las decisiones acerca de la oferta, por parte de una línea, se analizarán a partir de las hipótesis siguientes:

- Se parte de la existencia de otras líneas, total o parcialmente superpuestas, cuyos operadores, en una primera etapa, no alteran sus decisiones.
- Se asume la existencia de una tarifa plana, igual para todas las líneas.
- El único medio relevante para diferenciar el servicio es, al igual que en el caso de competencia desregulada, la variación en la cantidad de servicio prestados por período, la que se traducirá en diferenciales de tiempo de viaje y confiabilidad. (1)
- El papel de la autoridad de contralor es el de otorgamiento de los permisos correspondientes, y el de arbitrar en forma convencional en el caso de conflictos entre empresas; no realiza intervención relevante en lo que atañe a la definición de recorridos.

(1) En el caso de la RMBA, formalmente los permisos establecen las frecuencias de los servicios a prestar, pero la ausencia de supervisión torna inefectiva esta disposición. Por otra parte se verifican en grado importante diferenciaciones de oferta por otras modalidades (comodidad, velocidad, etc.)

A partir de estos supuestos, puede aceptarse que una mayor oferta de servicios redundará en la derivación de tráfico desde otras líneas. Pero no necesariamente la carga media crecerá *pari passu*, puesto que a partir de determinado punto, análogamente a lo que ocurre en el caso de competencia desregulada, la derivación posible se tornará virtualmente nula.

Puede entonces aceptarse que existe probablemente un nivel máximo único de carga media, que no coincidiría con valores mínimos de tráfico, salvo el caso de que se trate de una línea para la que no existen derivaciones posibles.

Nótese que si bien se registra cierta analogía con el caso de competencia desregulada no hay razón alguna para que en ambas situaciones se llegue a igual punto de máximo de oferta; ello es así, por la existencia de regulación tarifaria. Sin embargo también en el caso de competencia regulada, el punto de máxima a alcanzar depende en alguna medida del nivel tarifario, si bien el impacto correspondiente será reducido en caso de ser inelástica al precio la demanda de viaje (téngase en cuenta que virtualmente no existe curva de demanda de medio en el caso de tarifa fija).

El gráfico 2 indica la posición maximizadora caracterizada. El cuadrante I indica la variación de la carga media para diferentes niveles de oferta; nótese que la misma lleva incorporados en sus parámetros las decisiones de las empresas restantes, las que por el momento se asumen como dadas. El cuadrante II introduce la tarifa t , y grafica el cálculo del ingreso por veh-Km. El cuadrante III es la "versión de competencia regulada" del gráfico presentado para el caso de competencia desregulada: la curva DH_0' indica los costos medios de explotación para diferentes niveles de oferta (en términos análogos), mientras que la curva y indica el nivel máximo de ingreso por Km alcanzable; cualquier otro nivel de carga media se traducirá en un ingreso menor, reduciendo el margen de ganancia m . Tal margen resulta, conceptualmente, una renta de carácter monopólico, y es característico de la "competencia regulada".

Si levantamos ahora el supuesto de inamovilidad de las decisiones de los restantes operadores, se producirán modificaciones en el perfil de la curva que establece la carga media (Cuadrante I), por lo que se traducirá en un reacondamamiento de la oferta, que operará simultáneamente en todas las líneas. El correspondiente punto de equilibrio sería en principio aquél en que todas las empresas maximizan su carga media.

No parece fácil dictaminar acerca de la convergencia y estabilidad de esta situación de equilibrio, pero parece evidente que el grado de inestabilidad será sustancialmente menor que en el caso de competencia desregulada, dado que no pueden alterarse ni los recorridos, ni la tarifa. Nótese incluso que "el mercado" no ofrece "señales" claras acerca de si tal punto ha sido o no efectivamente alcanzado, puesto que una alteración de oferta por parte de una empresa provocará reacondamamientos más o menos sensibles, que modificarán su propia curva de carga media.

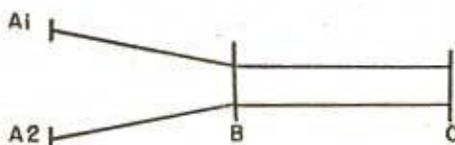
(1) En el caso de la RMBA, formalmente los permisos establecen las frecuencias de los servicios a prestar, pero la ausencia de supervisión torna inefectiva esta disposición. Por otra parte no se verifican en grado importante diferenciaciones de oferta por otras modalidades (comodidad, velocidad, etc.).

Esto sugiere además que es bien posible que el punto de equilibrio no sea único: diferentes volúmenes de oferta para diferentes líneas superpuestas podrán producir situaciones de equilibrio.

De cualquier forma, la falta de "señales" ya mencionada dificulta establecer cuáles serán las decisiones que tomarán las empresas, máxime si ya se encuentran en una situación de rentabilidad.

El resultado esperable de esta situación, en ausencia de intervenciones drásticas por parte de la autoridad de contralor, es la constitución de una red no muy variable en el tiempo, caracterizada por diferenciales de rentabilidad: aún si todas las líneas se sitúan en el punto de máxima carga media, nada permite presumir que la rentabilidad obtenida será pareja.(1)

Es fácil verificar que, en estas circunstancias, pueden verificarse situaciones de sobre oferta, sin que existan mecanismos de corrección. Tómese por ejemplo el caso de dos líneas (1 y 2) que recorren sendos tramos separados, para luego superponerse; dichos tramos serán denominación tal como se ilustra en el gráfico, A_1B , A_2B , BC , respectivamente.



Supóngase ahora que la rentabilidad de ambas líneas se sitúa en niveles aceptables, pero que los tramos donde no se verifica superposición son los que nuclean el grueso del tráfico, en virtud de la ausencia de superposiciones mientras que en el tramo BC se produce sobre oferta (debido al descenso de pasajeros en B), lo que se traduce en factores de ocupación bajas.

Desde una perspectiva optimizadora, sería lógico que produjera el fraccionamiento de los servicios de ambas líneas en B , reduciendo la oferta en el tramo BC . Pero, ¿Cuál es el incentivo para esta decisión, si no puede adoptarse en forma coordinada? La empresa que primero adopte este curso de acción, producirá la derivación de parte de su tráfico a la otra resultando perjudicada, puesto que la viabilidad económica del otro operador se verá incrementada.

Interviene aquí un segundo factor, característico de la "competencia regulada" que se verifica en la RMBA: la presencia en un determinado recorrido otorga derechos sobre otros operadores pudiendo así gestionarse en el futuro una eventual prolongación hacia otros puntos cercanos que permitirán incrementar la rentabilidad. De esta manera, la manutención de un tramo en condiciones no rentables se torna una suerte de "inversión" para el operador, bajo la forma de garantía de reserva de determinado mercado potencial. De hecho es esta una forma usual de política comercial de los operadores.

(1) Un estudio reciente realizado bajo coordinación del autor para las líneas de jurisdicción nacional en la RMBA permitió establecer extremos de rentabilidad que fluctúan entre -32% y $+22\%$ (porcentaje del excedente positivo o negativo, sobre el costo de explotación)

Va de suyo que esta "inversión" no es tal para la comunidad en su conjunto: la capacidad ofrecida en exceso no representa beneficio actual o futuro alguno.

Tal como se dijo anteriormente, no resulta en apariencia posible que se alcance una única y determinada configuración de la red, dada la variabilidad de los puntos de partida y la dificultad de racionalizar las decisiones de los operadores y de la propia autoridad de contralor. En consecuencia, no resulta posible establecer de antemano la relevancia de estos casos de sobre oferta.

Algunas poco conclusivas referencias empíricas sugieren que se presentarían en alguna medida en corredores de alta densidad de oferta, en la RMBA; pero la ausencia de estudios sistemáticos impide arrojar mayores precisiones sobre este punto.

Queda en descubierto, a partir de estas consideraciones, un aspecto característico del régimen en estudio, cual es la rigidez de la red configurada, al no admitirse correcciones en forma generalizada, en función de los intereses creados y del respaldo/legal del que los mismos disfrutan; esto resulta paradójico, habida cuenta de la elevada flexibilidad técnica del autotransporte. Es este sin duda un factor que explica la elevada estabilidad observada en la red de la RMBA en los últimos 15/20 años.

En conclusión, el sistema que se estructura en condiciones de "competencia regulada" presentará como aspectos señalables los siguientes:

- Una red de oferta estable y con cierta rigidez
- Una explotación por parte de los operadores que buscará sin duda la contención de los costos, por razones de supervivencia, si bien no estarán frente a la situación "darwiniana" de la competencia desregulada; por el mismo motivo, no podrá operarse con frecuencia excesivamente bajas.
- Sensibles disparidades de rentabilidad por parte de los operadores, lo que constituye, por ausencia de economías de escala relevantes, un elemento contrario a movimientos de concentración empresarial.
- Un sistema de difícil gestión por parte del sector público, por las rigideces impuestas por el sistema de permisos.
- No se encuentra garantizada la estructuración de una red que minimice recorridos, y por lo tanto costos de explotación para el sistema.

Tal como se señaló en acápites anteriores, ésta parece ser la situación actual del transporte urbano en la RMBA.

5. DOS VIAS PARA LA RMBA: MONOPOLIZACION REGULADA Y DESREGULACION

La incipiencia del análisis presentado hasta aquí impide formular una conclusión definitiva acerca de la eficacia relativa de las tres modalidades estudiadas.

Se propone aquí la realización de una evaluación global, a partir de la hipótesis de alteración del actual sistema de "competencia regulada" para el caso específico de la RMBA. Esto es se intentará una suerte de ejercicio prospectivo, acerca de los efectos de la implementación de la monopolización regulada y de la desregulación a partir del sistema actualmente configurado. La evaluación comparativa permitirá formular conclusiones, para el caso concreto en estudio, de carácter más preliminar que definitivo, según se verá.

(i) La implementación de un régimen de monopolio regulado implicaría el montaje de una estructura de seguimiento y control del sistema, la que podrá o no reunir los tres niveles jurisdiccionales con ingerencia en el transporte urbano; por simplicidad, se supondrá que sí lo hace.

Se trataría de la creación de una empresa o ente autónomo, el que no necesariamente deberá tener a su cargo la propia explotación del sistema; esta podría ser responsabilidad de las actuales empresas operadoras, en régimen de concesión con o sin riesgo.

La evaluación fundamental que corresponde realizar es si el costo adicional de gestión que implica esta alternativa se verá compensado por una mayor economía en el costo de explotación; respecto de éste último, la operación mediante empresas privadas debería proveer los incentivos para su minimización lo que aún desde una perspectiva ideológica privatista parece aceptable.

Desde la óptica del costo incremental de esta propuesta, deberá evaluarse el requerimiento de recursos para la implementación y mantención del ente o empresa de marras. No se dispone de elementos para una evaluación adecuada, pero podría plantearse un plantel de personal de alrededor de 1.000 empleados (1)

Esto representaría un gasto anual de 8,5 millones de dólares aproximadamente; puede de esta manera estimarse una cifra de gasto total por año de 15 millones de dólares, si se incluyen los desembolsos relativos a equipamiento, materiales, etc. Téngase presente que esta estimativa sólo pretende ofrecer un orden de magnitud acerca de esta variable.

La ausencia de estudios detallados impide cuantificar el eventual sobre costo por ineficiencia de la red, por sobre oferta y/o tortuosidad, si bien el esquema teórico presentado y algunas evidencias empíricas parecen sugerir su existencia.

Solo es posible establecer el eventual orden de magnitud de tales ineficiencias, lo que requiere partir de una estimativa del costo total de explotación del sistema, por parte de las actuales empresas operadoras.

Un cálculo aproximado indica que tal costo asciende a unos 600 millones de dólares anuales (2).

-
- (1) En base a la experiencia del autor y a algunas informaciones fragmentarias, podría estimarse un requerimiento de 200/300 empleados para atender lo referente a seguimiento y planeamiento del sistema, incluyendo lo referente a procesamiento y evaluación de información estadística; 100 empleados se destinarían en cambio a la gestión administrativa y jurídica. Al margen de la colaboración que podrán prestar otros organismos y entidades intermedias, se requeriría el concurso de 600/700 empleados para el control y supervisión de las 1000 líneas que integran el sistema metropolitano. La RATP de París empleaba en 1984 alrededor de 600 empleados en "Dirección y Estudios de Explotación y promoción del Transporte" en la Dirección de la Red de Transporte Automotor. Puede aceptarse como un salario medio para la RMBA un monto de 700 dólares mensuales.
- (2) Este guarismo se obtiene a partir de los siguientes datos:
- Costo por vehículo-Km: 0,50 dólares
 - Parque en circulación: 15.000 vehículos
 - Recorrido medio anual: 80.000 Km-vehículo

Puede ahora compararse la magnitud de ambos valores encontrados. El costo incremental de gestión representará el 2,5% del costo total de explotación; si esta estimativa resulta fundamentada, puede aceptarse que la presencia de costos de ineficiencia moderados justificaría la implementación del régimen de monopolio regulado.

Podría tal vez argumentarse que estudios puntuales permitirán corregir tales ineficiencias, sin necesidad de recurrir al montaje de una pesada estructura administrativa; pero caben aquí dos réplicas de importancia. En primer lugar, el actual sistema resulta demasiado rígido, en lo que se refiere a intervenciones de cierta magnitud, en virtud de la compleja red de intereses creados, que sustentan incluso posturas no siempre correctamente fundamentadas; sin una alteración significativa en la capacidad de iniciativa de la autoridad, basada en un adecuado régimen jurídico, esto parece de difícil reversión. En segundo lugar, es muy posible que tales "estudios puntuales" sean de una magnitud tal que su costo no resulte sustancialmente inferior a los valores estimados; esto, con el agravante de que es frecuente la no implementación de recomendaciones de recomendaciones formuladas "desde afuera" de los organismos ejecutivos.

Vale remarcar que existen grados variables de aproximación al régimen de monopolio regulado, tal como lo sugieren las nociones de concesión con o sin riesgo para el operador. En este ejercicio donde se supone la implantación de este sistema, se pretenda más que nada evaluar, algo groseramente, ventajas y desventajas de una orientación general, no de un régimen específico y determinado. Tam poco se formularán eventuales estrategias a este respecto.

Puede concluirse, siempre en términos preliminares, que la intervención activa de la autoridad de contralor, en el sentido de la regulación monopólica aparece justificada si se comprueban ineficiencias de magnitud por lo menos moderada. Va de suyo que se requiere una entidad administradora de razonable eficiencia de gestión y solvencia técnica; pero parece prejuicioso sostener que esto no es posible, en el ámbito estatal en la Argentina actual sea en muchos casos deficiente, por razones que no corresponde desarrollar aquí.

(ii) ¿Cuál sería el efecto de una eventual desregulación, sobre el actual sistema de autotransporte en la RMBA?

No resulta fácil, tal como se indicó en la parte teórica, realizar una predicción para un sistema desregulado, vista su inherente inestabilidad; los comentarios que siguen por lo tanto tentativos.

Es probable, en primer lugar, que se produzca una nivelación en la rentabilidad, a través del abandono parcial o total de las líneas poco convenientes desde un punto de vista económico, y la concentración de la oferta en corredores de alta densidad. Es doble esperar de esta manera la discontinuación de líneas hoy poco atractivas, pero que constituyen la única salida para emprendimientos que tienen vedado el acceso a itinerarios más rentables. Por otra parte, se perderá el interés de mantener líneas hoy poco rentables, con vistas a un retorno futuro, puesto que la desregulación elimina toda posibilidad de hacer valer derechos adquiridos, tal como ocurre en la actualidad en la RMBA, según ya se vió. No debe descartarse, como primera consecuencia, una cobertura menos satisfactoria de la demanda.

En lo referente al costo de explotación, parece poco probable que se produzcan con variaciones significativas, en términos de vehículos-Km.

No resulta posible anticipar que ocurrirá con los factores de ocupación habida cuenta de la desregulación tarifaria imperante. La experiencia para la RMBA arroja evidencias de cierta sensibilidad a la variación tarifaria,

a nivel de demanda de medio (1). Esto sugiere que en la oferta mayores márgenes para establecer niveles tarifarios variables, aún a cambio de cierta diferenciación de los servicios. No es dable esperar, en consecuencia, alteraciones sensibles de los factores actuales, si bien podrá influir en este punto la desafectación de servicios poco rentables. Quizá sea posible su gerir como opción una desregulación de recorridos, pero con fijación de tarifas, a fin de reducir el nivel de incertidumbre del sistema.

Interesa ahora considerar los efectos de la desregulación sobre la organización empresarial de la oferta. Esto es ¿significará una mayor desagregación de las empresas, con aparición generalizada de "artesanos" del transporte? Nótese que la respuesta a esta pregunta se halla vinculada a otra de importancia, a saber, si se presentarán o no maniobras de colusión.

La historia reciente del autotransporte de la RMBA muestra una evolución paulatina (y trabajosa) hacia empresas de mayor nivel de integración, pero no por ello se pierde, en general, la identificación de cada propietario con su/s vehículo/s (la principal empresa del sistema se muestra fuertemente desintegrada, en este sentido). Parece probable que la desregulación significaría una reversión de este proceso, puesto que cada socio componente tenderá a la búsqueda sistemática de lo que juzgará el "mejor" itinerario para su vehículo.

En este contexto, es posible que eventuales maniobras colusivas tendrán vida efímera; pero esto no puede ser asegurado de antemano, pues el requerimiento de reducir la incertidumbre del sistema será un poderoso incentivo para el establecimiento de "reglas de juego" sobre tarifas y/o itinerarios. Nótese que en la medida en que tales "reglas" se conviertan en parámetros de difícil remoción nos acercamos nuevamente al caso de la competencia regulada, aunque la regulación resultará directamente de la puja empresarial, sin mediación o arbitraje del estado.

Una consecuencia de interés, en el caso de la RMBA, de mayor desintegración empresarial será el freno al proceso de mejora progresiva que se observa en el parque, en la última década: la inexistencia de talleres centralizados, lle va aún actualmente, a la preferencia por modelos de vehículos ya tradicionales, cuya reparación puede ser fácilmente ejecutada en cualquier taller comercial; esto no resulta posible, en el caso de vehículos más novedosos (2).

Por último, en lo que respecta al costo de gestión del sistema, por parte de la autoridad gubernamental, el muy bajo nivel de recursos hoy empleados no permite esperar economías sustantivas por la desregulación.

Puede concluirse que no parecen derivarse mayores ventajas de la implementación de un régimen de desregulación en la RMBA, puesto que los aspectos que se consideran habitualmente como positivos de este régimen (flexibilidad, minimización de costos y atención permanente de la demanda) parecen ya encontrarse en buen grado en la actual situación del transporte colectivo. Por otra parte, no parecen menores los inconvenientes que pueden surgir de la propuesta de desregulación, se q u n se vió hasta aquí.

(1) Los servicios de lujo (diferenciales) no representan una porción significativa de la demanda total atendida, y no existen indicios de que este cuadro se revertirá (hay incluso síntomas de involución). Por otra parte, la fuerte subtarifa operada en el ferrocarril subterráneo fue acompañada por un descenso sustancial de tráfico, derivado con seguridad al autotransporte, indicando una res p u e st a sensible de la demanda.

(2) Este comentario fue formulado al autor por el presidente de una empresa operadora de la RMBA.

