

# Reglamentación y plusganancias en el autotransporte urbano. El caso de Buenos Aires\*



Andrea Gutiérrez

CONICET/Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Geografía, Programa Transporte y Territorio, Argentina

## Resumen

El objetivo del trabajo es aportar una reflexión teórica acerca de la reglamentación del autotransporte urbano de pasajeros. Se parte de una presentación de los principales enfoques teóricos que sustentan el debate académico acerca de la reglamentación, procurando profundizar su definición conceptual y definir la perspectiva del análisis. A continuación se examina la relación entre reglamentación y generación de diferenciales de acumulación de las empresas operadoras, utilizando los conceptos de plusganancia y renta de la economía política. La investigación empírica refiere al caso del autotransporte metropolitano de Buenos Aires, y observa el comportamiento de la ecuación económica definida por la reglamentación en base a datos de empresas reales del sistema. Se concluye que en mercados de autotransporte público urbano estrictamente reglamentados pueden existir diferenciales de acumulación, originados en beneficios directamente improductivos generados por la reglamentación. Siendo estas plusganancias empresarias susceptibles de fijarse como rentas, se propone su conceptualización como rentas reglamentarias.

### Palabras Clave

Plusganancias  
Regulación  
Transporte urbano  
Buenos Aires

## Abstract

Regulation and surplus profit in the urban bus transport. The case of Buenos Aires. The purpose of this paper is to contribute a theoretical reflection about the regulation of the urban public transport system. We start from a presentation of the main theoretical approaches supporting the academic debate about the regulation, trying to analyze its conceptual definition in depth and to define the approach of the analysis. Then, through the use of political economy concepts, such as surplus profit and income, we examine the relationship between regulation and generation of accumulation differentials

### Keyword

Surplus profit  
Regulation  
Bus Transport  
Buenos Aires

\* Originalmente publicado en: Setti, R. y H. Cybis (eds.) Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes 2000, Associação de Pesquisa e Ensino em Transportes, ANPET-UFRGS, ISBN 85-97893-02-5, Rio de Janeiro, pp. 141 a 152. Este artículo obtuvo la distinción: FURS Essay Competition 2001. Foundation for Urban and Regional Studies (FURS) - International Journal of Urban Regional Research (IJURR) - Blackwell Publishers.

obtained by the operating companies. The empirical research refers to the case of Buenos Aires metropolitan public transport and shows the behavior of the economic equation defined by the regulation on the basis of data from actual companies in the system. The conclusion is that in strictly regulated urban public transport systems there may exist accumulation differentials originated in unproductive benefits directly generated by the regulation. Since these surplus profits obtained by the companies may be established as income, we propose their conceptualization as statutory income.

## Reflexiones conceptuales acerca de la reglamentación

El autotransporte urbano de pasajeros estuvo históricamente reglamentado, debido a su mayoritaria concepción como servicio público. La cuestión económica de la provisión de los servicios públicos no resultó un tema de preocupación hasta los años '80. A partir de entonces, la crisis económica de los estados nacionales puso a los recursos públicos como aspecto prioritario. El fortalecimiento de las ideas neoliberales colocó a la excesiva intervención estatal en la economía como principal argumento explicativo de la crisis, iniciándose una etapa de reforma del estado y reestructuración económica que involucra a los servicios públicos, y pone a la cuestión de su reglamentación económica en un lugar privilegiado del análisis de técnicos y académicos.

La episteme dominante en economía de la reglamentación proviene de la economía neoclásica. El término reglamentación refiere a la intervención pública como solución para corregir "defectos" del mercado (Lévêque, 1998). Coincidente con sus fundamentos teóricos, subyace a las diferentes escuelas de pensamiento en economía de la reglamentación un concepto de sociedad asociado a lo que Healey (1973) denomina modelo consenso, es decir, como una unidad integrada funcional y normativamente, en situación de equilibrio dinámico, en la que el conflicto es visto como "desperfecto". Siendo el fin último de la reglamentación corregir un desperfecto, las diferentes escuelas asumen alternativamente una presunción de "neutralidad" de las partes: del actor público si la falla se coloca en el mercado (postura de la economía pública de la reglamentación), o del actor privado si la falla se coloca en el estado (postura de la economía industrial de la reglamentación). Las posturas intermedias de las escuelas más recientes (como la nueva economía pública o la economía institucional de la reglamentación basada en la Teoría de la Convención) conservan esta restricción original del análisis proveniente de la concepción microeconómica de la sociedad a partir del individuo.

El desarrollo de procesos de concentración empresaria es uno de los fenómenos sobresalientes de la evolución del sector en los últimos años. A pesar de ser reciente, la producción académica al respecto desde la economía neoclásica es importante tanto en cantidad como en calidad, pero hasta el momento no se ha podido articular un cuerpo teórico explicativo de esta "imperfección" del funcionamiento de la industria del autotransporte urbano. Hay argumentaciones contrapuestas, y en algunos casos se reconoce la intervención de aspectos que trascienden lo estrictamente económico (estrategias empresarias, fallas de la reglamentación, aplicación poco rigurosa de la misma, falta de unicidad en los criterios reglamentarios) (Contreras y Santos, 1999, De Rus, 1993, Berechman, 1993, Jara Díaz y Cortés, 1995, Pinto de la Sota et al, 1996, Brasileiro y Santos, 1996). Pero vistos en última instancia como "imperfecciones" en el funcionamiento del mercado o del estado, estos aspectos de naturaleza eminentemente política, resultan elementos yuxtapuestos en el análisis. Consecuentemente, las propuestas se orientan a introducir modificaciones a la reglamentación, observando la forma de delegación de los permisos o la forma de remuneración de los operadores, sin terminar de poder integrar las restricciones de índole socio político inherentes a la regulación, esto es, adoleciendo nuevamente de "neutralidad". Partir de una noción de

sociedad como “sumatoria de individuos” susceptible de “imperfecciones”, no permite ver la esencia de la reglamentación como cuestión política. Deviene una reglamentación mal “socializada” y mal “espacializada”.

El análisis de la reglamentación desde la perspectiva de la economía resulta pues, necesario pero insuficiente. Sus sólidas explicaciones tienen el inconveniente de ser demasiado “atractivas”: ofrecen soluciones expeditivas, pragmáticas, simplificadoras, y por ende, generalizables. Pero tales virtudes suelen inhibir el desarrollo de reflexiones, necesariamente más lentas, más complejas, y lamentablemente menos “demostrables” en términos numéricos, pero indispensables para la comprensión de problemas que tienen como principal dimensión relaciones sociales, histórica y espacialmente determinadas.

Para evitar ser “sorprendidos” por una respuesta impensada de la realidad frente a la aplicación de políticas que finalmente no consiguen los resultados esperados (aún estando bien fundamentadas técnicamente), proponemos ampliar la visión de la reglamentación en términos disciplinarios, y ubicarla como parte de un contexto que la excede: el de la dinámica social del ciclo económico.

La escuela de la economía francesa denominada regulacionista o de la Teoría de la Regulación, analiza la reglamentación desde la perspectiva de la economía política, intentando superar la tesis estructuralista. Parte de distinguir el concepto de regulación (como mecanismo para superar una contradicción), del de reglamentación (como conjunto de reglas institucionalizadas que sirven para regular). La reglamentación es entonces, la forma política de la regulación (Lipietz y Benko, 2000).

Dos ideas centrales caracterizan la Teoría de la Regulación. Una, la de la estabilidad dinámica de la estructura mediante la sucesión de ciclos asociados a la periódica generación y superación de conflictos. El concepto de crisis, y por ende de contradicción, es inherente a la dinámica de funcionamiento de la sociedad y de la economía. Otra, es la de la personalidad del lugar como posibilidad de diferenciación de cada sociedad frente a la estructura. La forma en que los agentes sociales se adaptan a la estructura resulta de la mediación de modos de regulación, de un conjunto de costumbres y procedimientos locales ligados al estado y a relaciones y compromisos sociales (Boyer, 1896). Subyace pues una concepción de sociedad asociada a lo que Healey (1973) denomina modelo conflicto. El punto de partida del análisis son relaciones sociales articuladas en torno a conflictos de intereses.

La reglamentación desde la Teoría de la Regulación se enfoca así en dos cuestiones fundamentales: el conflicto y lo local. El conflicto a superar mediante la reglamentación es una contradicción de intereses entre grupos sociales, lo cual supone una instancia de negociación y capacidades diferentes para asumirla, por lo tanto, ganadores y perdedores de la reglamentación. Lo local de la reglamentación refiere a su historia, a la especificidad socioterritorial de cada situación, pero también a su futuro, al lugar como oportunidad para construir acciones diferentes al proyecto hegemónico. Desde este marco teórico proponemos analizar algunos aspectos de la reglamentación del autotransporte urbano de Buenos Aires.

El objetivo del trabajo es examinar los efectos de la reglamentación en la generación de diferenciales de acumulación de las empresas, utilizando los conceptos de plusganancia y renta de la economía política.

La categoría de renta surge del análisis de la propiedad territorial. Resulta de la “fijación” de una plusganancia por la existencia de una barrera al libre acceso de capitales a un sector (Marx, 1973). Deben reunirse cuatro condiciones para que exista renta: una,

que la valorización de un capital dependa de una condición externa a él, dos, que esta condición no sea reproducible individualmente, tres, que este sometida a un derecho de propiedad, cuatro, que resulte de la apropiación de una plusganancia.

Según Topalov (1984):

(...) si a escala social el capital, tomado en su conjunto, acrecienta su acumulación con el plusvalor, cuya cantidad, relacionada con el capital en activo, determina una tasa media de ganancia, cada polo capitalista tomado individualmente sólo tiene una norma: maximizar su propia rentabilidad apropiándose de algo más que de la ganancia media, es decir, un "plusvalor extra", una plusganancia. Las plusganancias se producen, pues, sin cesar. Pero el propio movimiento de la competencia y de la acumulación las hace desaparecer y originarse de nuevo (...)

La fluctuación del precio de mercado con respecto al precio de producción social o regulador genera permanentemente plusganancias y minusganancias. Por precio de producción social o regulador se entiende el precio medio de un sector igual al capital consumido (variable y constante), más la ganancia media sobre el capital total invertido (consumido y no consumido). No es el costo individual de producción, sino el costo medio bajo condiciones medias del capital.

Las plusganancias pueden surgir en un sector (por discrepancia entre el valor del producto y su precio de producción, es decir, entre la composición orgánica del capital y/o su velocidad de rotación en el sector y las condiciones medias, o sea entre la tasa interna de ganancia y la tasa general de ganancia); en una empresa (por discrepancia entre su precio de producción individual y el precio regulador); o en una mercancía (por discrepancia entre el precio de mercado y el precio de producción). En el primer caso se trata de plusganancias sectoriales, en el segundo de plusganancias por productividad diferencial, y en el tercero de plusganancias de monopolio (Topalov, 1984).

Las plusganancias de productividad diferencial se originan pues, en las variaciones que tiene el costo de producción de una mercancía, según las características internas (tecnológicas) y externas (locacionales) de las empresas que producen, y el precio regulador de la misma, determinado por las condiciones medias de producción en el sector. Estas plusganancias tenderán a anularse si las empresas pueden acceder sin impedimentos a las condiciones más favorables. Pero si dichas condiciones son externas al capital, no reproducibles por él y se hallan bajo el dominio de un derecho de propiedad, estas plusganancias se fijarán como rentas del suelo (Marx, 1973).

Topalov (1984) enfatiza que "...no basta con que ciertas condiciones de la valorización no puedan ser reproducidas y engendren plusganancias localizadas para que aparezcan rentas del suelo; es preciso también que un obstáculo impida al capital el libre acceso a ellas, que una propiedad del suelo autónoma oponga una resistencia real"... (Topalov, 1984:34).

Por lo tanto, aunque la propiedad territorial se imponga como un límite a la valorización de un capital que necesita hacer uso del suelo, sólo hay renta si se obtiene un ingreso diferente del salario y de la ganancia, o sea, si hay plusganancia. Y esa plusganancia se "fija" como renta sólo si existe una barrera de acceso asociada a un derecho de propiedad territorial.

Escolar (1989) sostiene que esta situación es aplicable al autotransporte urbano, puesto que la infraestructura vial es una condición de valorización del capital externa a él, no reproducible individualmente, y sujeta al dominio de la propiedad pública. Sostiene además que en el sector se obtienen plusganancias de productividad diferencial por variaciones en las condiciones técnicas (parque móvil) o locacionales (estado

físico de la traza, volumen de demanda). El autor define así el concepto de renta de circulación como un tipo de renta del suelo. Pero la cuestión de la reglamentación no es recogida en su análisis. Surge una pregunta: ¿la valorización del capital en la actividad asegura per se la generación de plusganancias para cualquier capital que desee ingresar al sector?.

Nuestra hipótesis es que existen plusganancias por diferencias empresariales, pero no por productividad diferencial tal como el concepto supone, sino por generación de un beneficio improductivo derivado de la reglamentación, en tanto el precio regulador sea definido por ésta. Se pone en consideración la posibilidad de definir en el autotransporte urbano una nueva clase de renta, una renta reglamentaria.

Müller (1996) emplea el término renta regulatoria para referir al argumento de la economía industrial de la reglamentación, acerca de la vulnerabilidad del estado a las influencias ejercidas por grupos de presión. Se parte del reconocimiento de intereses en los propios funcionarios públicos (intereses políticos), en oposición al supuesto de neutralidad del estado sostenido por la economía pública de la reglamentación, derivando de allí la captura de la reglamentación en beneficio de los reglamentados (Lévêque, 1998). Si bien el autor no avanza en su determinación y definición teórica, recogemos el término para aplicarlo a las plusganancias empresariales derivadas de la reglamentación, fijadas como rentas en el autotransporte urbano.

Desde esta perspectiva teórica abordamos el análisis de situaciones de acumulación diferencial en el autotransporte urbano en base a la generación de plusganancias. Partimos pues de considerar un aumento en los ingresos, y no una disminución en los costos, punto de partida asumido desde la economía neoclásica para la definición de economías (scope economies, network economies, scale economies, entre otras).

## **Costo, ganancia y tarifa en la reglamentación del autotransporte metropolitano de Buenos Aires**

El autotransporte urbano de pasajeros de Buenos Aires está reglamentado. En 1994 mediante el Decreto N° 656 se establece un nuevo marco normativo para la asignación de permisos de explotación para los servicios de jurisdicción nacional de la región metropolitana de Buenos Aires, derogando el hasta entonces vigente Decreto N°3106/61. La región metropolitana de Buenos Aires está compuesta por la Capital Federal y un conjunto de 43 partidos aglomerados de la Provincia de Buenos Aires. Las líneas de jurisdicción nacional son aquellas que atraviesan ambas jurisdicciones. Representan el 43% del total de la región, concentran el 64% del parque y el 71% de los pasajeros transportados por el modo. La Autoridad de Aplicación es el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (aunque se reserva la delegación de sus facultades a la Secretaría de Transporte u otro organismo pertinente). El Decreto N°656 introduce como elemento innovador la habilitación paralela de distintos tipos de servicios (públicos y de oferta libre), pero conserva para los servicios públicos el modelo reglamentario dispuesto por el Decreto N°3106/61. Resumimos sus lineamientos a continuación:

- » se requiere un permiso de explotación. Este otorga derechos de operación exclusivos (una concesión por servicio), sobre trazas individuales definidas por el concedente. El plazo de los permisos es de 10 años prorrogables automáticamente por períodos iguales. Hay un plazo mínimo de permanencia en el mercado y los permisos son intransferibles (aunque no se regula la composición o transferencia de capital accionario).

- » se disponen condiciones para la asignación del permiso. Estos son requisitos patrimoniales, fiscales, previsionales, de equipamiento y societarios (los operadores deben estar constituidos en sociedades de personas, de capital o cooperativas).
- » la Autoridad de Aplicación define todos los parámetros operativos del servicio (cabeceras, recorridos, frecuencias, parque mínimo, régimen tarifario, etc.),
- » los operadores preexistentes renuevan sus permisos sin llamado a licitación. En caso de caducidad del permiso por incumplimiento de las condiciones de asignación antedichas, se llama a concurso público.
- » la tarifa se regula por control de costos, en base a los parámetros de una empresa promedio, e incluye un porcentaje fijo de compensación empresaria (método cost - plus),
- » las tarifas deben mantener el equilibrio económico - financiero del conjunto de las empresas,
- » la retribución del servicio está a cargo del usuario a través de la tarifa.

Los servicios públicos de autotransporte metropolitano de pasajeros en Buenos Aires están fuertemente reglamentados. Se requiere de un permiso de operación, que otorga derechos de operación exclusivos sobre un recorrido, y se fija la tarifa del servicio mediante un precio regulador.

Los servicios se dividen en tres grupos tarifarios: Distrito Federal, suburbanas grupo I y suburbanas grupo II, conforme a las jurisdicciones integradas por los recorridos (si se desarrollan dentro del ámbito de la Capital Federal, o si unen la Capital con los partidos aglomerados con una distancia media de transporte pagada inferior o superior a 15 kilómetros, respectivamente).

Los operadores son remunerados por la tarifa y ésta se regula por control de costos, mediante la definición de un "costo patrón" para cada uno de los grupos de tarificación. Este representa el de una empresa tipo cuyos parámetros operativos son el promedio estadístico de los correspondientes al conjunto del grupo. Los precios presupuestados para los costos de explotación resultan de aplicar al precio actual que corresponda, un coeficiente de actualización. Los costos de explotación se clasifican de la siguiente manera:

### *Costos variables*

El costo de cada uno de los conceptos de este rubro resulta de aplicar al patrón normal (parámetro de consumo definido por la metodología para cada grupo de tarificación) el precio presupuestado, obteniéndose un precio en pesos por kilómetro. Los rubros considerados son combustibles, lubricantes, neumáticos, conservación de neumáticos, engrase y lavado, depreciación y reparación del material rodante.

### *Costos Fijos*

Estos costos se obtienen primero como un valor anual por vehículo para cada grupo de tarificación. Luego se los traduce en un precio kilómetro dividiéndolos por el kilometraje medio anual por vehículo correspondiente a cada grupo. Pueden ser directos (seguros del vehículo, patentes y tasas, disposición del capital invertido en vehículos y en insumos, personal de conducción), o indirectos (personal de tráfico, de mantenimiento, de administración, conservación, amortización e intereses de la inversión en inmuebles, maquinarias, herramientas y muebles, impuestos y tasas municipales).

La suma de los costos enumerados constituye el Costo Básico de Explotación. La retribución de la gestión empresarial, se calcula como una alícuota fija del 10% sobre dicho

costo. Dado que los costos y la ganancia de los operadores se sufragar por intermedio de la tarifa, el costo/kilómetro se traduce a ésta de la siguiente forma

$$TM = \frac{CT}{OC} \quad (1)$$

donde TM es la tarifa media, CT el costo total (suma del costo básico más la ganancia), y CO el coeficiente de ocupación (cociente entre los pasajeros transportados y los kilómetros recorridos en un año).

La ecuación económica de la empresa patrón define pues del siguiente modo:

$$I = E$$

$$CO * TM * KM = CT * KM$$

$$(CO * TM * KM) - (CT * KM) = 0 \quad (2)$$

donde I es el ingreso medio anual y E el egreso medio anual (ambos en \$/km/año), CO el coeficiente de ocupación medio, TM la tarifa media, CT el costo total medio por kilómetro, y KM los kilómetros medios recorridos en un año.

En síntesis, la forma de remuneración adoptada por la reglamentación responde al método cost - plus, esto es, se remunera al operador en base a un costo/kilómetro calculado según los parámetros de una empresa promedio (precio regulador), que incluye un porcentaje fijo de ganancia empresaria. El pago del operador está a cargo del usuario a través de la tarifa, y ésta debe mantener el equilibrio económico - financiero del conjunto de las empresas. Esto es, la reglamentación asegura ingresos para cubrir los costos y un margen de ganancia. Veamos si también asegura plusganancias.

## Forma de remuneración y definición de plusganancias

El análisis siguiente se realiza en base a datos reales de las empresas de autotransporte público de jurisdicción nacional de la región metropolitana. La información sobre costos e ingresos medios fue suministrada por la Federación Argentina de Transportadores por Automotor de Pasajeros, y los datos sobre recaudación, pasajeros y kilómetros por línea fueron suministrados por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Se considera la situación del grupo tarifario corta distancia Distrito Federal al 31-12-98, siendo sus resultados extensivos a los demás grupos tarifarios de la jurisdicción.

Cuadro 1. Parámetros Patrón. Grupo tarifario Distrito Federal. Fuente: F.A.T.A.P., 1998; Argentina - C.N.R.T., 1998. Fuente: Elaboración propia.

Costo total	Tarifa	Coficiente de ocupación	Ingreso	Kilómetros
2.1588 \$/km	0.681 \$	3.02 pas/km	2.0566 \$/km	3.950.617 km/año

A fin de compensar la variación que surge de la comparación de los costos e ingresos medios según la Cuadro 1, suponemos un reajuste de la tarifa del 4.97%, resultando su valor \$ 0.7148.

Según la ecuación económica (2) una empresa puede obtener plusganancias mediante una reducción de costos, un aumento de ingresos o una suba de tarifa. Dado que nuestro interés es verificar la generación de plusganancias por aumento de ingresos,

observamos cómo se comporta la ecuación económica de las empresas conforme a variaciones en el coeficiente de ocupación y en los kilómetros recorridos. Establecidos por la reglamentación el precio regulador por costo/kilómetro y la tarifa, de ellos dependen los ingresos, ya que definen el volumen de pasajeros de las trazas, es decir, las condiciones locacionales de los derechos de operación exclusivos.

En el Cuadro 2 se compara la ecuación económica (2)  la empresa patrón con la de las empresas de peor y mejor performance del sistema (empresa mínima y máxima, respectivamente). Recordamos que la ganancia contemplada por la reglamentación está contenida en los egresos, pues forma parte del costo total. En consecuencia, lo que registra la confrontación de ingresos y egresos es la existencia de minus o de plusganancias. Se ilustra asimismo, como manteniendo constante el nivel de egresos, varían los ingresos conforme difieren de la media tanto los kilómetros recorridos como el coeficiente de ocupación. Para ambas variables se seleccionan los valores reales mínimos y máximos del sistema (empresas A, B, C, D).

*Cuadro 2. Ecuación económica y plusganancias. Fuente: F.A.T.A.P, 1999; CNRT, 1999. Nota: Valores en dólares corrientes. Fuente: Elaboración propia*

ECUACION ECONOMICA	INGRESOS (u\$s)	EGRESOS (u\$s)	PLUS (u\$s)
	CO * TM * Km	CM * Km	
Empresa Patrón	3,02 * 0,715 * 3.950.617	2,159 * 3.950.617	0
Empresa Mínima	2,41 * 0,715 * 4.684.699	2,159 * 4.684.699	-2.431.731
Empresa Máxima	4,33 * 0,715 * 6.024.373	2,159 * 6.024.373	5.640.524
Empresa A	1,67 * 0,715 * 3.950.617	2,159 * 3.950.617	-3.812.676
Empresa B	4,94 * 0,715 * 3.950.617	2,159 * 3.950.617	5.336.762
Empresa C	3,02 * 0,715 * 4.023.193	2,159 * 3.950.617	156.259
Empresa D	3,02 * 0,715 * 6.024.373	2,159 * 3.950.617	4.476.198

Se observa en el Cuadro 2 que con el coeficiente de ocupación promedio la empresa patrón obtiene un resultado neutro, o sea, en equilibrio. Cubre con sus ingresos todos sus costos, y obtiene el margen de ganancia estipulado por la reglamentación (el resultado en equilibrio incluye la utilidad, pues el costo total de la actividad es el costo básico más la compensación empresaria). La empresa de peor performance o mínima, con coeficiente de ocupación menor al de la empresa media, tiene como resultado una minus ganancia de \$2.431.731 al año. La empresa de mejor performance o máxima, con coeficiente de ocupación mayor al de la empresa media, obtiene en cambio una plusganancia anual de \$5.640.524. Entre ambas existe una diferencia de ingresos que alcanza los \$8.072.255 anuales.

Se nota a su vez que la empresa A, con el coeficiente de ocupación más bajo del grupo tarifario, tiene una minus ganancia de \$3.812.676 al año. En cambio la empresa B, con el coeficiente de ocupación más alto del grupo tarifario, tiene una plusganancia de \$5.336.762 anuales. Por lo tanto, las empresas con un coeficiente de ocupación igual o superior al de la empresa patrón, obtienen un resultado neutro (con ganancia) o positivo (con plusganancia).

Se nota también que las empresas C y D obtienen plusganancias, siendo sus beneficios superiores a la ganancia normal de la empresa patrón. Pero en tanto la empresa C tiene una plusganancia de \$156.259 anuales, la empresa D (con mayor kilometraje recorrido) tiene una plusganancia \$4.476.198 anuales. El resultado de la empresa D, también superior al de la empresa patrón pero por sobre el de la empresa C en \$4.319.939, corresponde al incremento de la masa de plusganancia obtenida por mayor volumen de demanda (coeficiente de ocupación por kilómetros recorridos).

## Repaso crítico de la reglamentación aplicada

Los resultados obtenidos permiten formular algunas observaciones. La selección de una empresa promedio para la ponderación de costos y el cálculo de la ganancia empresaria, supone la existencia de empresas cuyos costos quedan por encima o por debajo del valor de aquellos considerados en equilibrio, es decir, para definir la tarifa a través de la cual se sostiene la operación y se retribuye a las empresas. Por lo tanto, aquellos operadores cuyos costos e ingresos coinciden con los de la empresa tipo obtienen ganancia, aquellos operadores cuyos costos e ingresos no coinciden con los de la empresa tipo pueden obtener beneficios extraordinarios (plusganancias), o no obtener beneficios.

El mercado de autotransporte urbano resulta de la superposición de múltiples pares de orígenes y destinos de viajes (rutas) materializados mediante trazas físicas (recorridos de calles) que las agrupan, definiendo áreas de mercado con volúmenes de producción diferenciales. Puesto que las trazas o mercados de viajes son definidas por la reglamentación y entregadas bajo derechos individuales y exclusivos de operación, y dado que la renta depende del volumen de pasajeros (pasajeros/kilómetros transportados), la reglamentación determina plusganancias empresarias diferenciales, susceptibles de fijarse como rentas. Las denominamos acá rentas reglamentarias.

En otras palabras, la definición de un porcentaje de ganancia fijo para la operación de trazas individuales y exclusivas a precios regulados (o sea según los precios y ganancia promedio), presume una inexistente homogeneidad en la distribución espacial de la demanda, y por ende, en las condiciones locacionales de los recorridos. Establecer un margen fijo de ganancia sobre mercados de rentabilidad diferencial, habilita la generación de plusganancias, y por ende, el crecimiento desigual de las empresas.

La principal debilidad de la reglamentación examinada radica pues, en la generación de ingresos de operación diferentes por la variación de la demanda entre líneas. Esto se traduce en la generación de plusganancias para algunos recorridos, y de minusganancias para otros. Como la permanencia de empresas con rentabilidad negativa es inviable, se deben disponer mecanismos de compensación, directos (tales como subvenciones directas o tarifas diferenciales por corredores) o indirectos. En el caso de Buenos Aires no se implementan mecanismos directos, por lo que la sustentabilidad de la reglamentación sugiere la aplicación de vías indirectas de compensación.

Una posibilidad es la equiparación de los costos de la empresa promedio a los de la empresa de peor performance, garantizando rentabilidad positiva para todas las empresas del sistema. Se verifica para el autotransporte metropolitano de Buenos Aires la sobredimensión y sobrevaluación de diversos rubros de la estructura de costos, y una tendencia reciente a la sobrecapitalización (efecto Averch-Johnson) (Gutiérrez, 1991, 2000a).

Se detecta asimismo que en general las empresas mantienen sus antiguas razones sociales a posteriori de transacciones comerciales (fusiones, absorciones, etc.). Dado que la reglamentación asocia la empresa patrón al concepto tradicional "empresa línea" (es decir, identifica cada línea con una empresa diferente, y cada empresa con una línea) y no controla las transacciones de paquetes accionarios, la supervivencia "formal" de empresas de pequeño porte o peor desempeño a través de la conservación de su razón social original, eleva el costo medio. La participación del tipo tradicional de "empresa línea" en la gestión actual del total de líneas de la red es minoritaria, siendo que el 74% de la red pertenece a empresas conglomeradas (posesión de más de una razón social por un mismo capital) o multilíneas (posesión de varias líneas por una misma razón social) (Gutiérrez, 2000).

Aunque en distinta medida, esta distorsión del costo patrón beneficia al conjunto de los operadores del sistema. Las ganancias (y plusganancias) obtenidas por su intermedio

permiten la coexistencia de una multiplicidad de empresas de tamaño pequeño y medio, con una tendencia leve hacia la concentración. Creemos que en el caso de Buenos Aires ésta ha sido la principal fuente de rentas reglamentarias hasta los años '90.

Otra posibilidad de obtener plusganancias que habilita la reglamentación deviene de una inapropiada discriminación del comportamiento de costos fijos directos e indirectos. Los costos variables de la industria (combustibles, neumáticos, etc.) están en relación directamente proporcional al kilometraje recorrido por los vehículos. Pero hay costos fijos directos e indirectos que no tienen relación con el kilometraje (directa ni indirecta), sino con la empresa. Son gastos vinculados a su funcionamiento (personal de tráfico, de mantenimiento, gastos generales, impuestos municipales, etc.), para cuyo cálculo primero se obtiene el monto total anual y luego se lo divide por los kilómetros recorridos en el período, para traducirlos a un precio en \$/km. En verdad, los costos del autotransporte urbano podrían clasificarse en variables (asociados al consumo), semi variables (asociados al volumen de producción), y fijos (ajenos al consumo y al volumen de producción).

De este modo, la operación conjunta de distintos recorridos (operación en red) permite la obtención de plusganancias. Para la operación de una traza se requiere de una cierta dotación de vehículos y choferes, variable conforme al volumen de demanda del mercado. También se precisa un consumo de combustibles, lubricantes, neumáticos, etc. proporcional a los kilómetros recorridos, y un conjunto de gastos fijos, asociados al ejercicio mismo de la actividad e independientes del consumo o del volumen de producción (impuestos, por ejemplo). Si una empresa incorpora otra traza a su gestión necesita sumar parque y choferes, y sus gastos de consumo aumentan en correspondencia con los kilómetros recorridos, pero no todos sus gastos fijos (directos e indirectos) se incrementan en forma directamente proporcional. Por ejemplo, no precisa el doble de mecánicos, de personal administrativo, de superficie para oficina, ni siquiera los gastos de seguro progresan en forma geométrica. Tal y como está definida por la reglamentación la estructura de costos, el cálculo de la tarifa y la ganancia, aquella empresa que amplía su volumen de producción mediante la incorporación de trazas, cobra tantas veces como número de trazas atiende un conjunto de costos sobre el que se calcula su ganancia, acumulando ese dinero como un ingreso extraordinario, esto es, como una plusganancia identificada o "fijada" a una cierta traza. Este incremento en el volumen de producción se traduce en un incremento de la masa de ganancia, con independencia de que derive en un posible decrecimiento del costo del servicio.

No se trata pues de economías de escala (abaratamiento de costos por unidad de producto por incremento de la escala de producción), ni de densidad (abaratamiento del costo medio generalizado por incremento del volumen de pasajeros), sino de una ganancia adicional (ciertos gastos se cobran más de una vez). Se trata en suma, de un beneficio directamente improductivo resultado de la reglamentación, es decir, de otra forma de renta reglamentaria.

Esta situación puede darse mediante la incorporación de ramales a un mismo permiso (y por ende, empresa), mediante la incorporación de permisos a una empresa (bajo la misma o diferente razón social), o mediante la incorporación de permisos de otras jurisdicciones del ámbito metropolitano (comunal, provincial o nacional). La falta de distinción por parte de la reglamentación de diversos tipos societarios, y la ausencia de control sobre las transacciones accionarias también participan en este caso.

Creemos que esta distorsión puede ofrecer una explicación al proceso de incorporación de líneas que se está produciendo actualmente en el autotransporte de Buenos Aires. Las trazas son adquiridas vía fusión o absorción de empresas, pero su selección no responde a un criterio de rentabilidad diferencial (no son las más rentables). En Gutiérrez

(1999) se comprueba que las empresas adquiridas son las más chicas y que operaban las trazas menos rentables, en tanto las empresas dinámicas son las más grandes y sus recorridos originarios los de mayor rentabilidad. Finalmente, las empresas que se mantienen independientes son de tamaño medio y con trazas de buena rentabilidad (igual o superior al promedio).

## Conclusiones

La idea principal que se recoge del trabajo es que en mercados de autotransporte público urbano estrictamente reglamentados pueden existir diferenciales de acumulación, originados en beneficios directamente improductivos generados por la reglamentación. Siendo estas plusganancias empresarias susceptibles de fijarse como rentas, las denominamos rentas reglamentarias. Estas rentas reglamentarias habilitan procesos de concentración, aunque no suponen su desenlace “automático”.

Partir del concepto de que la reglamentación no es neutral, permite plantear su participación en la generación de diferenciales de acumulación y de crecimiento de las empresas. Descifrar la paradoja que encierra la verificación de procesos de concentración en mercados reglamentados (dado que se genera aquello que se pretende combatir), sólo es posible desde este punto de partida.

En Gutiérrez (2000) se observa que la génesis y evolución de las empresas de autotransporte urbano depende no sólo de la forma sino también del momento en que se reglamenta la actividad. El desencadenamiento actual del proceso de concentración en el caso de Buenos Aires no puede explicarse sólo desde la reglamentación. Es menester ubicarlo en el contexto de una cierta coyuntura sociohistórica y territorial.

Estas consideraciones quizás permitan comprender porque la reforma reglamentaria aplicada al autotransporte de Buenos Aires por el Decreto 656 conjuga una mezcla particular de “estilos” de reforma. En tanto algunos aspectos se revisan recogiendo las experiencias internacionales, como es el caso de la autorización reglamentada de los servicios de oferta libre, otros se conservan a pesar de ser unánimemente cuestionados al momento de su ratificación, como es el caso de la forma de remuneración que examinamos precedentemente.

La reforma del estado asociada a la reciente reestructuración económica, de la cual forma parte el proceso de reforma reglamentaria del autotransporte urbano considerado aquí, no sustituye la intervención estatal, sino que la renueva asignándole otros objetivos. La consolidación de un grupo dominante requiere siempre el establecimiento de reglas y procedimientos sociales de regulación, y por ello el estado se recualifica conforme al tipo de articulación establecida con los actores sociales y económicos en cada momento histórico y en cada lugar. Un desafío común subyace al debate actual sobre la reglamentación: cómo regular el nuevo orden económico mundial.

## Bibliografía

- » Argentina - Comisión Nacional de Regulación del Transporte (1998)  Estadísticas, Gerencia de Calidad y Prestación de Servicio, Buenos Aires.
- » Benko, Geroge y Lipietz, Alain (2000) La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-economique, Presses Universitaire de France, Paris.
- » Boyer, R. (1986) La théorie de la régulation, Éditions La Découverte, Paris.
- » De Rus, G. (1993) Regulación y competencia en el transporte urbano: teoría y evidencia. En: Los problemas del transporte metropolitano. Un análisis de casos, Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio ambiente, Madrid.
- » Escolar, Marcelos  (1988) Autotransporte urbano de pasajeros. ¿Negocios o servicios?. La apropiación privada de las ventajas locales de circulación material. En: Yanes, Luis y otros (comp.) Aportes para el estudio del espacio socioeconómico, Buenos Aires:Editorial El Coloquio. 
- » Federación Argentina de Transportadores por Automotor de Pasajeros (1998)  Costos e ingresos medios de los servicios de transporte urbanos y suburbanos de la región metropolitana, Buenos Aires.
- » Fernández Durán, R. (1980) Transporte, espacio y capital, Nuestra Cultura, Madrid.
- » Gutiérrez, Andrea (1991) Los subsidios indirectos al autotransporte público de pasajeros de la Capital Federal, Tesis de Licenciatura, Biblioteca del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- » Gutiérrez, Andrea (1992) Subsidios indirectos al autotransporte público de pasajeros. Reflexiones sobre la Teoría de la Renta, Informe de avance, Instituto de Geografía - Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires, mimeo, Buenos Aires.
- » Gutiérrez, Andrea (1999) Efectos socioterritoriales del proceso de reestructuración del sistema de transporte de la región metropolitana de Buenos Aires, Informe de avance, Becas para graduados UBACyT, mimeo, Buenos Aires.
- » Gutiérrez, Andrea (2000) Competição, regulamentação e concentração empresarial no transporte público metropolitano de Buenos Aires. En: Aragao, J. y Santos, E. (eds.) Transporte em tempos de reforma, L.G.E. Editora, Brasília.
- » Gutiérrez, Andrea (2000a) Reglamentación económica y eficiencia del autotransporte urbano. El caso de Buenos Aires. En: II Jornadas Platenses de Geografía, Departamento de Geografía - FHCE - Universidad Nacional de La Plata, La Plata (actas electrónicas).
- » Healey, P. (1973) The sociology of urban transportation planning. A social perspective. En: Hensher, D. Urban transport economics.
- » Lévêque, F. (1998) Économie de la réglementation, Éditions La Découverte, Paris.
- » Marx, Karl (1973) El capital, F.C.E., México.
- » Marx, Karl (1980) Contribución a la crítica de la Economía Política, Siglo XXI, México.

- » Moraes, Antonio y Da Costa, Wanderley (1987) *Geografía crítica. A valorização do espaço*, Editorial Hucitec, Sao Paulo.
- » Müller, Alberto (1996) *Autotransporte urbano de pasajeros: (más acerca de) el debate regulación/desregulación*. En: *Desarrollo Económico*, volumen 36, Nº143, IADE, Buenos Aires.
- » Orrico, R. y Santos, E. (1996) *Concentração em mercados de ônibus urbanos no Brasil: uma análise empírica*. En: Orrico Fo. et al. (eds) *Ônibus urbano. Regulamentação e mercados*, L..G.E., Brasilia.
- » Pinto de la Sota, E., Contreras, C., y otros (1996) *Estimación híbrida de funciones de producción/costo para empresas de transporte de pasajeros*. En: VIII Congreso LATinoamericano de Transporte Público y Urbano, ANTP-Prefeitura da Cidade de Curitiba Curitiba (actas electrónicas).
- » Santos, Milton (1996) *De la totalidad al lugar*, Oikos Tau, Barcelona.
- » Topalov, C. (1984) *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*, Siglo XXI, Madrid.