

ESTADO Y TRANSPORTE. TRANSFORMACIONES A LA LUZ DE LA REESTRUCTURACION ECONOMICA CAPITALISTA.

LIC. GUTIERREZ, Andrea Inés.

Este trabajo forma parte de uno más amplio cuyo objetivo es analizar el proceso de privatización-desregulación del sistema de transporte de la región metropolitana de Buenos Aires, en el marco de la reforma del Estado y la reestructuración del capitalismo, así como sus efectos socioeconómicos y territoriales. La ponencia presenta algunas consideraciones preliminares vinculadas su marco conceptual.

De este modo, se presentan algunas reflexiones acerca de la relación estado-transporte y del concepto de servicio público a partir del proceso de reestructuración del capitalismo, y un análisis de los antecedentes internacionales sobre el proceso de reforma, en base al que se efectúa una comparación con las características del desarrollado actualmente en la República Argentina.

1. ESTADO Y SERVICIOS PUBLICOS EN LA REFORMA:

El proceso de reestructuración socioeconómica que se pone en marcha hacia los años '70, aparece un cambio de diseño institucional del sector transporte que acompaña las características del proceso de reforma del estado capitalista (del intervencionismo al neoliberalismo).

La cuestión de fondo gira entorno al poder de intervención del estado en las actividades económicas, razón por la cual iniciamos el trabajo abordando algunos aspectos que hacen a su concepción jurídica.

El derecho administrativo establece la forma en que el Estado interviene en la economía. En términos generales pueden distinguirse dos modalidades de intervención: una, es el ejercicio del poder de policía del estado, basado en el derecho de controlar las actividades de particulares en función del interés público (la actividad pertenece al particular). Otra, es el caso de los servicios públicos, donde las actividades son asumidas por la administración pública, pudiendo ejecutarlas directamente o delegar su ejecución a privados mediante un contrato (Aragão y Marar, 1996).

El caso del servicio público, más desarrollado por el derecho francés, se aplica a actividades que por razones sociales, económicas y/o políticas requieren la observancia de los principios generales de continuidad, adaptabilidad, neutralidad y equidad de acceso. Estas son actividades de interés público. La autoridad tiene el derecho de modificar unilateralmente el contrato, de suspenderlo, y de controlar al prestatario, al que, como contrapartida, se le garantiza el equilibrio económico del contrato. Pero más allá de cuestiones formales, lo que realmente distingue a la concepción de servicio público del poder de policía, es la función de planeamiento de las autoridades, quienes deben prever y proveer las necesidades públicas independientemente de la lógica del mercado.

Recordemos que subyace a ambas posiciones una idea central común: la necesidad de intervención del estado en la economía. Lo que las distingue, es el modo en que se interviene, pero lo que las iguala es la necesidad de intervención estatal cuando su ejercicio roza el “interés público”. Por lo tanto, cualquiera de estos dos abordajes es aplicable al transporte en general, tanto público como no público.

Por esto, el transporte público puede concebirse: como una actividad económica que requiere de la intervención estatal por incumbir al interés público (postura arbitradora, ejercicio del poder de policía del estado), o como un servicio público que, como tal, es obligación de la autoridad. Al primer modo corresponden países como Alemania e Inglaterra, al segundo países como Francia, Brasil y Argentina.

Esta cuestión es un punto oscuro al momento de analizar el proceso de reforma. Pues no se visualiza con claridad la distinción entre desregular una actividad económica de servicios, y desregular una actividad económica de servicio público. Ambas son actividades económicas, ambas son actividades de servicios, pero una es servicio público y otra no. La dificultad radica en querer aplicar el liberalismo económico al concepto de servicio público, “intervencionista” por definición.

Se debe analizar entonces, si la reforma del transporte público implica conservar su concepción como servicio público, o si la sustituye por la de una actividad económica cualquiera que requiere la intervención del estado por incumbir el interés público. Puesto que, si la intervención del estado en el transporte público a partir de la reforma implica sólo el ejercicio de un poder de policía, deja de concebirse como servicio público. Por el contrario, si no deja de ser un servicio público, el estado debe asumir las obligaciones que le competen, esto es, proveer y prever las necesidades públicas, garantizando continuidad, adaptabilidad, neutralidad y equidad de acceso.

Por esto, el análisis de la función del estado a posteriori de la reforma debe partir de esta cuestión, y eventualmente, centrarse en las funciones de control y planificación, y sus posibles variantes (dado que un servicio público puede o no ser de prestación directa, y habilita el ejercicio de distintas modalidades de control y planificación).

Por otra parte, es necesario verificar la coherencia entre la normativa y la actitud de la autoridad, distinguiendo la concepción formal de su aplicación práctica. Puede la ley definir un abordaje de servicio público, y en la práctica resultar sólo un poder de policía, más o menos estricto, más o menos pasivo. Resulta importante al respecto analizar las relaciones entre el poder público y las empresas prestadoras (pendiente en nuestra investigación).

En el caso particular del transporte público, su concepción como una necesidad social básica, justificó el mantenimiento de la intervención estatal en la mayoría de los países. En pocos casos se optó por la postura arbitral (libre ingreso, sólo habilitación). En general se intenta introducir la competencia en la definición de los parámetros del servicio (**público o no**)(OIT, 1992).

Las posturas intermedias se sustentan en la teoría británica de los mercados contestables, que basa la eficiencia de funcionamiento en la amenaza certera de una potencial competencia (licitaciones periódicas y frecuentes, con reserva de suspensión o prohibición). En general se

sostiene la intervención del poder público en cuanto al control de la idoneidad de los operadores, al control sistemático de la operación, a los plazos mínimos para la entrada y salida del mercado, a la planificación de la red y a la difusión de la información sobre costos (Santos y Orrico Fo., 1996).

Como caso de mayor regulación se presenta el franchising, donde la autoridad pública define la calidad y cantidad del servicio (estructura de la red, características del parque, frecuencias), la tarifa (su estructura y nivel), y las condiciones de acceso al mercado; y por otra parte garantiza la exclusividad y continuidad de la operación a los prestadores. Este caso era el aplicado mayoritariamente antes de la reforma. Sus críticos sostienen que fue este modelo de regulación estatal el que dio origen a la formación de monopolios u oligopolios protegidos de competición, que capturaron la reglamentación en su propio beneficio (Santos y Orrico Fo., 1996).

En general, entonces, cuando se analiza la reforma del transporte público, se toma como punto de partida las formas de regulación aplicadas o aplicables conforme a una gama que se define de acuerdo a la **cantidad** de parámetros de la operación que son objeto de control público. A mayor cantidad de parámetros controlados, mayor intervención estatal; a menor cantidad, menor intervención. Pero la cantidad no define la **forma** de intervención del estado. Partir de este punto distorsiona el análisis.

Como dijimos, puede intervenir el estado en una actividad a través del ejercicio del poder de policía, y no como un servicio público. Lo que se pierde de vista al iniciar el análisis de este modo, es si se mantiene o no la concepción de servicio público. No basta pues con considerar cuántos parámetros se controlan, es necesario ver cuáles son. Si el Estado sostiene sólo una posición arbitral, la concepción de servicio público no se mantiene. Si se aplica una política de franchising sí (al menos desde lo formal). Si se implementan posturas intermedias (como pretende la teoría británica del mercado contestable), depende de cuáles son los parámetros que quedan bajo control público, y no sólo de cuántos.

Por ello, lo que demuestra la experiencia recogida de las distintas reformas aplicadas internacionalmente, más allá de las bondades teóricas de cada una, es lo complejo que resulta implementar la “retirada del estado” de un “servicio público”. Esta paradoja neoliberal aparece irremediablemente cuando no se puede eliminar al estado de algo que por su propia definición le compete. Y es justamente la función del “nuevo estado” a posteriori de la reforma, lo que no se tiene en claro. Y esta confusión se manifiesta en la forma en que se aborda el tema.

La cuestión gira, entonces, entorno a la propia concepción de servicio público en un contexto de redefinición de lo público. Donde se lo concibe desde la jurisprudencia conforme a un referente (el estado) que ha cambiado, produciéndose un desajuste entre la idea de estado desde la que se define el concepto de servicio público y la que surge de la reforma. Hay un doble discurso, un desfase interno al propio sistema jurídico y entre éste y el modelo de estado al que legitima, conforme al surgimiento de un nuevo patrón de acumulación.

Veamos a continuación una síntesis de las características generales del proceso de reforma del transporte desarrollado a nivel internacional.

2. LA REFORMA DEL TRANSPORTE EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL: REVISION DE ANTECEDENTES.

La reforma del estado apareja una transformación radical del transporte, puesto que el alto grado de intervención estatal fue hasta entonces una característica distintiva de la actividad.

Internacionalmente la reforma del transporte consiste pues, en políticas de privatización y desreglamentación que modifican la forma y el grado de intervención del estado, pero como se dijo, se conserva su concepción como actividad que requiere intervención estatal por incumplir el interés público. La privatización implica un recorte de la propiedad estatal por venta o concesión, en cuanto a la explotación de la actividad y/o de su infraestructura. La desreglamentación implica una disminución de la intervención del estado en el sector. En pocos casos se emplean políticas llamadas de “liberalización” (que en verdad son la variante más extrema de desreglamentación), donde se adopta una forma de intervención arbitral (poder de policía), esto es, explícitamente se sustituye el modo de intervención del servicio público. Únicamente en Chile se aplica al transporte urbano de pasajeros, y se encuentra en revisión.

Según el **tipo de política** adoptada la reforma presenta una gama de posibilidades, de las más radicales a las más conservadoras en cuanto al grado de intervención estatal. Las más empleadas internacionalmente son las siguientes:

- privatización (por venta o concesión) de la infraestructura (menos en el caso ferroviario) y la explotación (menos en los servicios de pasajeros por ferrocarril, y parcialmente en los del automotor -co-prestación público-privada-).
- desreglamentación de todos los medios, menos el ferroviario.
- re-reglamentación ferroviaria (reforma de la gestión estatal)

En todos los casos la reforma del transporte persigue como objetivos prioritarios una reducción del gasto público **en el sector** y un incremento de los rendimientos económicos **del sector**, basados ambos en la acción de la **empresa privada** y en el principio de la **competencia**. Se sostiene como un argumento común, que el incremento de los costos operacionales (y por ende de los subsidios), y la pérdida de productividad y calidad del servicio, son resultado de una modalidad de intervención reglamentaria del estado caracterizada por la falta de incentivos comerciales, la hegemonía de los intereses corporativos, y el poder político de los sindicatos.

Si bien todavía es difícil evaluar resultados en muchos casos, puesto que estas políticas comienzan a aplicarse en los países desarrollados en los años ‘80 y en los países en desarrollo en los ‘90, se observan principalmente efectos sobre el gasto público (aún bajo gestión estatal de los servicios), por la reducción de subvenciones (incluye la supresión o subcontratación de servicios no rentables) y la disminución del nivel de empleo (acompañado por un descenso de salarios).

Intrasectorialmente las políticas de desreglamentación pueden ir acompañadas de uno o varios de los siguientes efectos:

- * permanencia o acentuación de tendencias previas (concentración económica de prestadores, pérdida de pasajeros),
- * afección de las condiciones de seguridad,
- * aumento inicial del número de empresas,
- * disminución inicial de tarifas,

- * quiebras (vulnerabilidad financiera),
- * cambios en el poder de negociación de los agentes,
- * pérdidas de servicios o servicios más caros en rutas marginales.

Es destacable la ausencia de claridad entorno al rol del estado a posteriori del proceso de reforma, especialmente en cuanto a las funciones de planificación, control y regulación del sistema. Esto queda de manifiesto en los efectos que acompañan al proceso de desreglamentación.

No obstante estos aspectos generales, la reforma del transporte a nivel internacional asume diversas **modalidades de implementación**, combinándose distintas políticas, con mayor o menor coherencia intrasectorial, con tiempos e intensidades variables (privatización total o parcial, con o sin desreglamentación, en etapas o no, etc.). Pueden identificarse a grandes rasgos dos patrones diferentes de reforma. Uno, el de EEUU y el Reino Unido, los países pioneros en este tipo de políticas, que constituyen los casos más radicales, tanto en los tiempos como en las formas de aplicación. Otro, el de la Comunidad Económica Europea, que asume una posición más "conservadora" atendiendo a las experiencias recogidas:

- se reafirma la incumbencia del estado aún en un "mercado desreglamentado",
- se preserva la concepción de servicio público del transporte de pasajeros, obligándose inclusive la modificación de las legislaciones de los países miembros.
- se aplican políticas de re-reglamentación, es decir, se reestructura la gestión de servicios que se mantienen bajo explotación pública.

A continuación detallamos sintéticamente las modalidades básicas asumidas por el proceso en los modos terrestres, mencionando algunos países prototípicos.

2.1. La reforma en los modos terrestres:

En el **autotransporte de cargas** la reforma se centra en la concesión de la infraestructura y en la desreglamentación de la explotación, que hasta el momento había estado fuertemente regulada (condiciones de acceso, tarifas obligatorias, licencias). Se mantienen restricciones en cuanto al transporte internacional.

Estas políticas se aplican desde comienzos de la década del '80, y los países que más han avanzado en este terreno son Australia (desde 1950), Finlandia, Francia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia, Canadá, y EEUU. En este último caso y en el de Francia y Noruega se "liberaliza" el sector.

También se observan variaciones en cuanto a los tiempos del proceso. En algunos casos se desarrolla en etapas, como en Finlandia, Francia y Suecia; y en otros se constituye de inmediato, como en EEUU y en Noruega.

En el **autotransporte de pasajeros** prevalece su concepción como "servicio público". Los países que aplicaron desreglamentaciones parciales son: EEUU (al transporte interurbano, en 1982), el Reino Unido (al transporte interurbano en 1980, y al urbano entre 1985-86, en Londres recientemente), Suecia (al transporte urbano e interurbano, en 1989) y Australia (al transporte urbano e interurbano, en 1990). Sólo en el caso de Chile se practicó la "liberalización" del transporte urbano en 1989 (reglamentación arbitral), sujeta a una reciente segunda fase de revisión.

En EEUU se mantuvo sólo el control de las tarifas y del ingreso y egreso del mercado, sin mejoras en la situación financiera del sector. En Australia se instrumenta un sistema de correglamentación público-privada, basado en el estricto control de la calidad del servicio (licitaciones cada 5 años, con posibilidad de cancelación). El mismo régimen se aplica a la operadora pública que se reforma subdividiéndose por áreas de explotación. Se observa hasta el momento una mayor eficiencia en la operación, basada en la reducción de costos y subsidios. En el caso de Suecia se licita la operación exclusiva de servicios programados por el estado, igualando a operadores públicos y privados, por periodos entre 3 y 5 años. Es destacable observar la dependencia que sobre el efecto de estas medidas tiene de la capacidad política del órgano regulador para diseñar y licitar la red, y para monitorear al operador. En el caso de Chile la liberalización del autotransporte urbano incrementó los problemas de congestión y contaminación, sin haber reducido las tarifas, y dio lugar al reemplazo de la reglamentación estatal por la de los carteles de prestadores, surgidos a partir de la libre competencia.

Los resultados obtenidos en términos generales son dudosos: aumento del número de empresas prestatarias, supresión y/o reducción de los servicios poco rentables, envejecimiento de la flota, peor calidad y precio del servicio¹, renuencia al otorgamiento de información. Los casos de privatización de empresas públicas también ofrecen resultados dudosos.

Respecto al **ferrocarril**, desde 1980 se observa a nivel internacional una tendencia al cierre de líneas, en virtud de los programas de racionalización permanente. Paralelamente se aplican reformas que apuntan a reducir el déficit operativo y a rehabilitar la situación financiera en el largo plazo, buscando transparentar costos e ingresos y reestructurar las empresas vía descentralización de la gestión por sectores de explotación.

En Europa casi todos los ferrocarriles son estatales, consistiendo la reforma en cambios en la gestión estatal. Estas apuntan a una mayor eficiencia (vía racionalización de la red, vía disociación de las funciones de construcción y mantenimiento de la infraestructura de las de explotación; y competencia (vía concesión de derechos de explotación a transportistas que comparten la red nacional junto con las empresas públicas, las que se encargan del mantenimiento de la infraestructura y cobran por ello). Se toma en cuenta la experiencia del Reino Unido, donde la racionalización redundó en una fuerte reducción del personal y del material rodante, en supresiones de servicios, y en una pérdida de calidad (hacinamiento, falta de higiene) y seguridad, que redundó en una pérdida de pasajeros.

Tampoco en el caso de Japón la reestructuración de los ferrocarriles supuso su privatización, sino un cambio en la gestión estatal (separación del transporte de mercancías del de pasajeros, subdividiendo este último en compañías más pequeñas, conforme a un criterio geográfico), con resultados financieros positivos.

En EEUU, en cambio, los ferrocarriles han sido siempre privados, con excepción de dos compañías de las cuales sólo permanece bajo propiedad estatal la de pasajeros "Amtrak". En función de la racionalización del servicio, líneas poco rentables pasaron a manos de empresas pequeñas ("ffcc de recorrido corto") y se realizaron numerosas fusiones (suprimir repetición de recorridos).

En base a lo expuesto pueden extraerse algunas conclusiones:

- A nivel internacional la reestructuración capitalista impulsa la reforma del transporte desde lo macroeconómico, buscando la disminución del déficit fiscal; pero se pretende también una búsqueda de eficiencia en la actividad, que implica ajustar precios a costos, obteniendo mayor calidad con menor precio por la vía de la competencia.
- Desde lo formal, privatizar y/o desregular no implica eliminar la intervención del estado en el transporte. Tampoco implica necesariamente eliminar su concepción como servicio público. Puede hacerlo en el caso de una desreglamentación extrema (“liberalización”, sustitución por una reglamentación arbitral).
- De facto, la desreglamentación y/o privatización del transporte público puede devenir en una sustitución o redefinición de su concepción jurídica como servicio público, por una inefectiva o ausente función de planificación y control por parte de la autoridad pública. Subyace la idea de que delegar la prestación a terceros o disminuir el nivel de intervención equivale a “liberar” al estado de **toda** obligación en la materia. De la efectividad de la función de planificación con la finalidad de proveer y preveer las necesidades públicas garantizando continuidad, calidad, y equidad de acceso al servicio, depende que se derive o no en una eliminación de facto de la concepción del transporte público como servicio público, sustituyéndosela por el ejercicio de un poder de policía, más o menos efectivo.
- Los resultados obtenidos a partir de la desreglamentación muestran que, ante una ineficaz preservación del interés público por parte de la autoridad, se produce una re-reglamentación de facto en función de intereses particulares. La ausencia de reglamentación estatal formal y/o efectiva, es suplida por la de los carteles de prestadores, surgidos a partir de la libre competencia.
- Se observa un cumplimiento de los objetivos macroeconómicos perseguidos por la reforma (reducción del gasto público), pero en cuanto a los objetivos intrasectoriales (mayor calidad con menor precio) los resultados son dudosos, y en algunos casos claramente insatisfactorios.
- En términos generales, el aggiornamiento de la intervención estatal (re-reglamentación ferroviaria) muestra resultados más satisfactorios que la disminución de la intervención estatal (desreglamentación). Se observa que este aspecto está directamente asociado a la capacidad política del órgano regulador para ejercer una efectiva acción de planificación y control.
- La reforma del transporte implementada en diversos países como una adaptación a las nuevas condiciones económicas del capitalismo a escala mundial, asume características diferenciales en función de las especificidades de cada formación social.

Atento a este último aspecto, hacemos finalmente referencia a algunas particularidades de la reforma en Argentina.

3. DE LO GENERAL A LO PARTICULAR: REESTRUCTURACION DEL TRANSPORTE EN ARGENTINA.

Desde el punto de vista jurídico, las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica sancionadas en 1989, sustentaron el proceso de transformación del estado y del sistema económico en Argentina. La ley 23696 de Reforma del Estado declara la emergencia administrativa de la prestación de los servicios públicos y de las empresas públicas; y centra su contenido en la política de **privatización** como vía genérica para la participación del capital privado en empresas, bienes o actividades propiedad del estado, varias de ellas referidas al transporte.

Entre las modalidades de privatización se considera el otorgamiento de permisos, licencias o concesiones para la explotación de los servicios públicos o de interés público (esto es se diferencia el concepto de servicio, público y no público).

Se contempla en este caso la eficiencia de la prestación y la definición de una rentabilidad razonable (acorde con la inversión realizada).

Se reconoce como motivos para la privatización de servicios la disminución del gasto público, el mejoramiento de la prestación o el aumento de la eficiencia. Se hace explícita referencia a la finalidad de eliminar subvenciones o de explicitar las que se otorguen.

Respecto a la intervención del estado, se hace incapié en la función de reorganización previa a la privatización (saneamiento restringido a la reducción de personal y de subvenciones), y en cuanto a su rol a posteriori del proceso sólo se explicita una reserva de facultades para la fijación de políticas en áreas de interés nacional, y se reconoce competencia de control y fiscalización (poder de policía) del servicio público.

Se observa así que la reforma del transporte en Argentina forma parte de un paquete de políticas de recorte de la propiedad estatal (privatización), asociadas a un objetivo macroeconómico en el corto plazo (reducir el déficit fiscal).

Como resultado de ello en un término de cinco años se concesionan los servicios ferroviarios de superficie (suburbano de pasajeros e interurbano de cargas) y subterráneo, se privatiza la empresa de transporte aéreo estatal y la empresa de transporte marítimo nacional, se privatizan puertos y se concesionan terminales portuarias, y se concesiona la red vial nacional (incluidos los accesos a la Capital Federal) y las terminales de autotransporte de media y larga distancia.

Aunque se estipula su constitución inmediata, el proceso de concesión presenta demoras en la mayoría de los casos, por las complejas negociaciones a las que se someten los contratos.

Además de las políticas de privatización mencionadas completan la reforma del transporte la desreglamentación de la aeronavegación y del autotransporte (de cargas y pasajeros, urbano e interurbano) y algunas políticas de descentralización que implican cambios de jurisdicción (transferencias de la jurisdicción nacional a la provincial o municipal -vialidad, puertos, servicios ferroviarios de pasajeros). No se aplican políticas de reestructuración de la gestión estatal tendientes a reducir el déficit del sector en el largo plazo.

Los resultados obtenidos hasta el momento son poco satisfactorios respecto a los objetivos macroeconómicos. El déficit fiscal persiste, no se eliminaron las subvenciones, y además el estado conserva a su cargo la realización de inversiones, lo cual deviene en un instrumento de negociación utilizado a su favor por los prestadores.

Tampoco en término de los objetivos intrasectoriales los resultados son claramente satisfactorios. Salvo en el caso de la aeronavegación y el autotransporte interurbano no se observan efectos sobre la tarifa como resultado de la competencia. Esto resulta de los escasos o nulos efectos desmonopolizadores del proceso de concesión ferroviaria y de la desreglamentación del autotransporte urbano. De este modo, si bien se declara la búsqueda de la eficiencia sustentada en la acción de la empresa privada y el principio de la competencia, luego se regula el “negocio” asegurando mercado, continuidad y rentabilidad.

Respecto a las funciones de regulación y control conservadas por el estado, es destacable la tardía definición (o indefinición) y poco efectiva acción de los organismos pertinentes, presente en la metodología de revisión y ajuste de contratos practicada. La función de planificación está ausente.

A continuación hacemos una breve mención a la privatización ferroviaria y a la desreglamentación del autotransporte, atento a destacar la modalidad de implementación de las políticas y el rol del estado en la planificación y el control de “servicios públicos”.

3.1. La desreglamentación del autotransporte:

La reforma del autotransporte en nuestro país va en sentido opuesto a la practicada a nivel internacional. En los países que la implementaron se parte de una fuerte regulación que es progresivamente flexibilizada. En Argentina, en cambio, se parte de una casi nula (autotransporte de cargas) o poco efectiva (autotransporte de pasajeros) intervención del estado en la actividad. La desreglamentación² consiste en la eliminación o flexibilización de las restricciones al ingreso al mercado, acompañada de la formalización de un marco regulatorio con un importante grado de intervención estatal.

En Argentina nunca hubo restricciones a la entrada y salida de operadores en el autotransporte de cargas, tampoco en lo referente a tráficos, itinerarios o tarifas, ni fue prestado nunca por empresas públicas. La desreglamentación elimina las dos únicas restricciones que hubo para el ingreso al mercado: el origen del capital y los cupos en el transporte internacional. Paralelamente se formaliza un marco regulatorio, previamente inexistente, con un sesgo más intervencionista que el adoptado internacionalmente en el contexto de la reforma³.

En este caso en el que históricamente no hubo subvenciones (explícitas) y que presenta un mercado atomizado integrado por pequeños agentes, se visualiza la reforma desde la necesidad de que el estado asuma las funciones que le competen en virtud del “interés público” (control y fiscalización, poder de policía).

En el caso del autotransporte de pasajeros la desreglamentación autoriza la prestación de servicios de oferta libre (servicios “no públicos”⁴), pero impone restricciones al ingreso y egreso de la actividad y se reglamenta la prestación.

En cuanto a los “servicios públicos” de autotransporte se pretende hacer efectivo un marco regulatorio preexistente que conserva la modalidad más intervencionista de regulación (franchising), a cuya modificación apunta la reforma a nivel internacional por cuestionarse la captura de la legislación por parte de los prestadores, al amparo de la garantía de continuidad y exclusividad de la operación (fuerte protección del operador consolidado, deviene la garantía de **continuidad del servicio público**, en garantía de **continuidad del negocio**)⁵.

Respecto a este último aspecto es interesante observar que la autorización de la prestación de servicios de oferta libre, en verdad no **incorpora** un elemento de competencia, sino más bien **legaliza** una situación preexistente, pretendiendo regularla. Se asume así una situación de difícil retorno (pues surge y se adopta por la insatisfacción de la demanda) y se traduce en beneficio de los operadores consolidados, que transforman la competencia regulada en una diversificación del negocio⁶.

Por otro lado, se pretende un mayor control y fiscalización manteniéndose la modalidad de regulación del franchising, frente a un sector cada vez más concentrado, de estructura oligopólica tanto intra como intermodal, y sin una efectiva función de planificación que es la que en verdad distingue y garantiza la prestación del servicio como servicio público. La regularización de los permisos de explotación de los servicios públicos (ver **5**), dispuesta en 1994, está pendiente por falta de la toma de decisión política al respecto⁷.

3.2. La privatización ferroviaria:

En el caso del transporte ferroviario se implementa la privatización de los servicios interurbanos de cargas y de los suburbanos de pasajeros. Los servicios interurbanos de pasajeros se provincializan por considerárselos no rentables.

Esto es, se aplica la política de reforma menos frecuente (privatización, al estilo norteamericano). Más aún, se practica en los servicios suburbanos de pasajeros, sentando un precedente único de licitación internacional con subvención pública de este tipo de servicios. Por el contrario, las políticas más difundidas a nivel internacional de reforma de la gestión empresarial estatal, no se aplican ni siquiera en el caso de los servicios interurbanos de pasajeros, que se transfieren a las provincias librados a la posibilidad de su clausura frente a problemas de financiamiento⁸.

Por otra parte, aunque se reconoce al déficit de inversión como causa principal del deterioro del servicio, el estado mantiene este aspecto bajo su responsabilidad. La forma de los contratos de concesión permiten que la subvención, el adelanto de inversiones, y las mejoras en la calidad del servicio se conviertan en instrumentos de negociación, que condicionan la eficiencia del servicio (calidad y precio)⁹. Se cuestiona de este modo el cumplimiento de los objetivos perseguidos por la reforma: no se reduce el déficit, no se rehabilita la situación financiera en el largo plazo, ni se transparenta la relación ingresos-costos. Si se cumplimenta una notoria reducción de personal y también se observa la intervención de organismos internacionales de crédito en la gestión del proceso.

Asimismo, la modalidad de subdivisión de la red escogida para su licitación no favorece el ejercicio de la competencia, por el contrario, asegura la rentabilidad con escaso o nulos efectos desmonopolizadores. Se divide la red con un criterio “geográfico”, licitándose la operación y el

mantenimiento de la infraestructura y el material rodante en forma conjunta (idem gestión estatal), y habilitándose la participación de operadores de modos complementarios, y la adjudicación de varios servicios a un mismo concesionario¹⁰.

En cuanto al rol del estado durante el proceso de concesión, se observa un continuo reacomodamiento de los pliegos a los incumplimientos de los oferentes, que redundan en la dilación del cronograma pautado. En cuanto a la función de control y fiscalización finalizado el proceso de concesión, aún subsisten dudas e indefinición respecto al órgano de control¹¹. No se ejerce función de planificación.

4. LA REFORMA EN ARGENTINA: HACIA EL TRANSPORTE DEL “PRIMER MUNDO”?

Aunque las características básicas que definen un modelo de estado y de economía pautan líneas generales para el sector transporte del nuevo orden mundial, éstas se concretan con diferencias que no son sutiles. No hay pues, un **único modelo de reforma**, y si hay **experiencias** que recoger, sobre todo de los casos pioneros. Ninguno de estos dos aspectos se verifican en el caso argentino.

El referente que acompañó el proceso de reforma y reestructuración del transporte en Argentina, formó parte de la idea del ajuste y la reconversión de la economía como **única salida** a la crisis, y bajo una **única modalidad**. Esto permitió aplicar medidas aún más radicales que las adoptadas internacionalmente, con una muy escasa resistencia social, asociado a una férrea decisión política de llevar adelante este proceso y obtener resultados macroeconómicos en el corto plazo.

De este modo, se potenció la permeabilidad frente a intereses particulares de un estado que restringe su accionar al reajuste de las pujas redistributivas entre grupos con poder económico, los cuales toman su lugar en la producción y gestión del excedente a partir del recorte de la intervención estatal en la economía. Así se debilita la representación del interés público, y se fortalecen intereses particulares. El transporte, en cuanto actividad de interés público, manifiesta esta situación.

Este último aspecto podría sustentar asimismo, que la adopción en términos intrasectoriales de políticas con diferente sesgo en cuanto al grado de intervención estatal, está relacionada con los intereses en juego en cada modo (preexistentes o no). Esta falta de coherencia interna permite hablar de un **no-modelo de reforma** del transporte en Argentina. Por un lado, se mantienen esquemas de reglamentación estatal cuestionados internacionalmente por su extremo “intervencionismo” (autotransporte público), y por otro, se adoptan políticas también cuestionadas, pero por su extremo “liberalismo” (privatización ferroviaria).

Por otra parte, esto implica que la reforma no sustituye dos concepciones de estado contrapuestas (el “estado subsidiario” por el “eficiente”), sino que adopta connotaciones de ambas y las aplica diferencialmente en función del referente al cual remite (actor, unidad político-administrativa y/o sector económico).

Finalmente, hay una constante en la reforma del transporte, tanto internacional como nacional: la paradójica concepción del servicio público en un contexto de redefinición de lo público. Esto es, el desfase entre la concepción de estado desde la que se define jurídicamente “**servicio público**” (como una actividad económica que involucra el **interés público** y que es **obligación** del estado asumir **garantizando** continuidad, calidad y equidad de acceso), y la que surge de la reforma (el estado neoliberal “libera” al estado de **toda** obligación?).

En el caso de Argentina desde el espíritu mismo de la ley que sustenta la transformación del estado y del sistema económico se establece esta contradicción. Por un lado, se reconoce el carácter del servicio público como objeto particular de privatización, distinguiéndolo de otras actividades de interés público. Por el otro, se explicita sólo la función de control del estado a posteriori del proceso. Esto implica una sustitución de facto de la concepción jurídica de intervención del estado en la economía del servicio público, por la del poder de policía (postura arbitral). Esta idea subyacente a la ley se comprueba en la posterior ausencia de planificación respecto a los servicios concesionados, a la que se suma una dudosa práctica de fiscalización y control. De este modo, la privatización redefine el concepto de servicio público, sustituyéndolo por el ejercicio de un poder de policía poco efectivo. Prevalece así la idea de que la “lógica del mercado” puede asegurar el mayor beneficio para los “intereses públicos”. La reforma nos embarca pues, en una aventura de enigmática resolución: **liberar al estado del estado**.

5. BIBLIOGRAFIA:

ARGENTINA - PEN Decretos 692/92 , 1494/92, 656/94, 660/96.

ARGENTINA - HCN Ley 23696/89 y 23697/89.

ARGENTINA - MEyOSP - SEC. DE PROGRAMACION ECONOMICA (1992) “Competitividad de la producción argentina. Transporte terrestre”, Doc. de Trab. No CPA/02.

ARGENTINA - CoNTA (1996) Síntesis de resultados y plan de acción 1996-97, Buenos Aires.

COMISION ECONOMICA PARA EUROPA (1994) “Transport information”, Naciones Unidas, Ginebra.

DE ARAGÃO, J. y MARAR, J. (1996) “Transporte público: um serviço público ou uma atividade econômica policiada pelo estado? O caso de quatro cidades brasileiras”. En: *Anales VIII CLATPU*, Curitiba-Brasil, pág. 397-410.

DOS SANTOS, E. y ORRICO Fo., R. (1996) “O mercado de transporte público urbano por onibus: que contestabilidade?”. En: *Anales VIII CLATPU*, Curitiba-Brasil, pág. 417-430.

GUTIERREZ, Andrea (1995) “Globalización y transporte. Crisis y reestructuración en la República Argentina”, en: *Actas V EGAL*, Univ. de La Habana, Cuba (en prensa).

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1992) "Situación reciente en el sector de los transportes interiores", Com. de Transportes Interiores Informe I, Ginebra.

YANES, Luis et al. (1996) “Impacto territorial y socioeconómico de la privatización y desregulación de empresas y actividades del transporte en Argentina”. En: *Anales VIII CLATPU*, Curitiba-Brasil, pág. 431-445.

6. NOTAS:

1 La experiencia británica presenta comportamientos monopólicos a nivel de ruta (grandes operadores ya establecidos capturan las de mayor demanda), que redundan en mayores márgenes de rentabilidad y no en menores precios. Estos obtienen también economías de diversificación (operan un conjunto variado de servicios) y de integración (operan actividades asociadas -talleres, seguros, etc.-).

2 Así denomina la autoridad la reforma aplicada al sector.

3 El decreto 1494/92 que “desregula” la actividad, crea el Registro Nacional de Cargas, y establece las obligaciones de los prestatarios (inscripción en el Registro, licencias especiales de conducción, exámenes psicofísicos, contratación de seguros, habilitación e inspección de vehículos, registros fiscales y previsionales).

4 No se controlan los parámetros operativos del servicio (recorridos, frecuencias, horarios, tarifas, características de los vehículos -sí la propiedad y cantidad mínima-).

5 El decreto 656/94 (marco normativo para el autotransporte urbano de pasajeros) en busca de una gestión más eficiente procura: **evitar la incertidumbre de los operadores** (regularizar los permisos de explotación, garantizando la preeminencia de los actuales); y ayudar a la **reconversión empresarial** asegurando un nivel **adecuado de competencia**. No se menciona, sin embargo, la revisión de las trazas (función de planificación).

6 El decreto 656/94 habilita la diversificación de los servicios públicos y la prestación simultánea de servicios de oferta libre.

7 Cabe aclarar que la **reforma crea** a la Comisión Nacional del Transporte Automotor (CoNTA) como **organismo de control**. La función de planificación corresponde a la Secretaría de Energía y Transporte (SEyT), y a un órgano a nivel metropolitano cuya creación está pendiente desde 1991. El decreto 660/96 (2da. reforma del estado) modifica esta estructura, fusionando la CoNTA y la Comisión Nacional del Transporte Ferroviario (CoNTF), y la SEyT con la de Obras Públicas. Desde allí no se sigue ninguna acción de planificación explícita (ver **11**).

8 Los servicios de pasajeros están obligados a pagar peaje a los operadores de cargas (por las inversiones en infraestructura) aunque no corran los trenes. Estos últimos no obstante han incumplido sus compromisos, utilizándolo a su vez como un instrumento de renegociación de los contratos (posible eliminación del canon pagado al estado a cambio de un aumento de inversiones o una rebaja de la tarifa).

9 El 11-10-96 se dispuso un aumento de los servicios suburbanos de pasajeros de entre un 2,5 y un 15% según la línea (real del 25% por redondeo) como compensación por la reducción de subvenciones (renegociación del contrato) y por concepto de mejoras en la calidad (previsto en el contrato).

10 Resultan adjudicatarios consorcios compuestos por empresas de capital extranjero, grupos económicos nacionales, y operadores del autotransporte.

11 En 1996 la CoNTF (órgano encargado del control de los servicios interurbanos de pasajeros y de cargas -ver **7**) suma la fiscalización de los servicios suburbanos mientras continúa en suspenso la creación del ente previsto para su planificación y control (ver Gutiérrez, A. “Municipio y gran ciudad: sobre las vacilaciones de la autoridad conjunta de transporte de la RMBA”, en: **Geographikós** No7, 1996).