
Andrea Gutiérrez

**ESTADO Y TRANSPORTE URBANO: ¿CÓMO IR HACIA UN NUEVO CICLO
REGLAMENTARIO? EL USO DE ESCALAS Y DIMENSIONES DE ANÁLISIS
PARA LA ACCIÓN POLÍTICA**

Revista Transporte y Territorio N° 1, Universidad de Buenos Aires, 2009.



Revista Transporte y Territorio
ISSN 1852-7175
www.rtt.filo.uba.ar

[Programa Transporte y Territorio](#)
Instituto de Geografía
Facultad de Filosofía y Letras
Universidad de Buenos Aires



Cómo citar este artículo:

Gutiérrez, Andrea. Estado y transporte urbano: ¿cómo ir hacia un nuevo ciclo reglamentario? El uso de escalas y dimensiones de análisis para la acción política. *Revista Transporte y Territorio N° 1, Universidad de Buenos Aires, 2009.* ISSN: 1852-7175. pp. 57-88. <www.rtt.filo.uba.ar/RTT00104057.pdf>

*Recibido: 17 de febrero de 2009
Aceptado: 29 de julio de 2009*



Estado y transporte urbano: ¿cómo ir hacia un nuevo ciclo reglamentario? El uso de escalas y dimensiones de análisis para la acción política.

[Andrea Gutiérrez](#)¹

RESUMEN

El transporte urbano está mayormente reglamentado por el Estado. En los '90 la cuestión reglamentaria avanzó en aspectos técnicos y económicos, pero no en aspectos político institucionales que desde entonces se vislumbran, y que sintéticamente refieren a la aplicación y efectividad de los "tecnicismos" reglamentarios. Este artículo hace un análisis de carácter teórico y general sobre la dinámica reglamentaria, tomando como caso de referencia al transporte público de Buenos Aires, y en particular al autotransporte (su modo principal), cuya creciente rigidez lleva a una percepción de agotamiento del modelo reglamentario. Los resultados señalan una dinámica más lenta y cíclica en el plano de los lineamientos generales, y otra más rápida y anárquica en el plano de los detalles operativos; y también desfasajes entre los cambios económicos, políticos y territoriales involucrados por revisiones reglamentarias. Juntos permiten un juego de escalas en la observación (y la acción) del Estado.

ABSTRACT

The urban transport is mostly regulated by the Estate. In the 90`s the regulatory matter advanced on technical and economical aspects, but not in political an institutional aspects, refered to the application and effectiveness of the regulation "technicality". This article intends to provides a theoretical and general analysis about regulatory dynamic, taking as a reference the urban public transport in Buenos Aires and in particular the bus (its principal mode), because its increasing inflexibility give a perception of obsolescence of the regulatory framework. Results shows a lower and cyclical dynamic at the level of general guidelines and a more rapid and anarchic dynamic at the level of operative details; also a displacement between the economical, political and territorial changes involved to regulatory revisions. Together they allow an articulation of scales in the observation (and the action) of the State.

Palabras Claves: Transporte urbano; Ciclos; Política de servicios públicos; Reglamentación; Reforma.

Palavras-chave: Transporte urbano; Ciclos; Política de serviço público; Regulamentação; Reforma.

Keywords: Urban transport; Cycles; Public service policy; Regulation; Reform.

1. INTRODUCCIÓN

El transporte urbano de Latinoamérica presenta un conjunto de aspectos, que por su generalidad, permanencia y carácter perfilan un cuadro estructural: nuevos requerimientos de desplazamiento, pérdida de pasajeros del transporte público, aumento de tarifas y subsidios, crecimiento de modos de transporte no convencionales, congestión, entre otros. Siendo el transporte urbano una actividad mayormente reglamentada por el Estado, estos aspectos son, finalmente, de tipo reglamentario. Una revisión reglamentaria del transporte urbano es, pues, un tema ineludible a la hora de pensar problemas y respuestas.

El trabajo aplica la herramienta metodológica del micro análisis a la reglamentación, entendida ésta como espacio relacional construido por la mediación entre actores en función de sus recursos y oposiciones. Realiza un análisis de tipo interpretativo, a partir del complemento de categorías y enfoques provenientes del corpus teórico de diferentes ciencias sociales, principalmente de la economía, la geografía y la historia. El documento trabaja con limitaciones una idea que se encuentra en un estadio preliminar de maduración, y la coloca en discusión con la finalidad de enriquecerla y promover el debate.

¹ Programa Transporte y Territorio, Instituto de Geografía, UBA-CONICET / angut2@filo.uba.ar



En Gutiérrez (2000a) se apunta a incorporar la variable temporal al análisis de la reglamentación del transporte urbano. La inquietud ahora se coloca en la dimensión político institucional de la reglamentación, y en incorporar la variable escalar a su análisis, recogiendo la dinámica micro de producción de lo social. El análisis micro de la reglamentación no impone abandonar la macro reglamentación, sino enriquecerla. Es posible realizar un juego de escalas analíticas entre el plano de los lineamientos generales, de dinámica más lenta y cíclica, y el plano de los detalles operativos, de dinámica más rápida y anárquica.

La reglamentación del transporte público de Buenos Aires² (y en particular del autotransporte, su modo principal) da desde hace tiempo señales de creciente rigidez, aún en el plano de la micro reglamentación. La incapacidad para implementar cambios es tan manifiesta que lleva a la percepción del agotamiento del modelo reglamentario por parte de sus actores.

Tras la profunda transformación económica que aparejó la reforma de los '90, en Argentina y el mundo se observa el surgimiento de una nueva realidad dentro de la realidad. Esta realidad se construye, cambia, y consolida con una dinámica y una escala propia y diferente de la que es capaz de captar el análisis tradicional. Nuevas formas de aproximarse a lo socio-institucional en transformación contribuyen a acompañar este proceso.

2. REFORMA DEL ESTADO Y TRANSPORTE URBANO EN BUENOS AIRES: UN BREVE ESTADO DE SITUACIÓN³

La reforma del estado en Argentina aparejo en los '90 importantes cambios para el transporte urbano de Buenos Aires. Implicó, entre otros, la concesión de los ferrocarriles de superficie y subterráneos y la revisión reglamentaria del auto transporte⁴.

Es posible visualizar una imagen del transporte metropolitano anterior a la reforma, y otra posterior a la misma. Hasta los '90 los servicios ferroviarios (de superficie y subterráneos) eran prestados por una misma gran empresa pública nacional, y el auto transporte por una multiplicidad de pequeñas y medianas empresas privadas bajo reglamentación pública y sin subvención. Estas últimas compartían un tamaño patrón (alrededor de 50 vehículos), una tecnología patrón (tipo de vehículo, modelo, cantidad de asientos), un modelo organizacional patrón (sociedad de componentes, ejemplo en la especialidad a nivel internacional), y un modelo operacional patrón (operación de permisos y líneas individuales).

El servicio presentaba deficiencias y también diferenciales de calidad y de oferta hacia la periferia, pero en términos generales el transporte de pasajeros era un servicio "estándar", y los servicios públicos mantenían un nivel de universalidad alto y un acceso generalizado (el crecimiento de la tarifa es inferior al de los precios de la economía en general).

² por transporte público se entienden los servicios públicos de transporte de pasajeros, y por transporte público de Buenos Aires aquel correspondiente al área definida por la Ley 25031 de 1998 como ámbito de aplicación de las autoridades de transporte metropolitano, esto es, la ciudad Autónoma de Buenos Aires (ciudad central de la metrópolis) y 43 municipios aglomerados. Aplica así el uso del término transporte metropolitano como transporte urbano de Buenos Aires.

³ Este punto se sustenta en investigaciones precedentes de la autora. Para ampliar sobre aspectos empíricos y particulares de la reforma del transporte metropolitano consultar Gutiérrez (2006, 2006a, 2006b, 2004, 2004a, 2000a, 200b, 1998) y Gutiérrez y Rearte (2001), entre otros.

⁴ Se producen unos de 22 millones de viajes diarios, más de la mitad por transporte público (ferrocarril de superficie y subterráneo-premetro, y autotransporte).



Hacia fines de los '90 este modelo ya no es el dominante. No hay prestación de servicios por empresas públicas y coexiste un abanico diverso de formas organizacionales. Los ferrocarriles de superficie y suburbanos son operados por más de una empresa y de carácter "local", y el autotransporte muestra un panorama heterogéneo: en los servicios públicos subsisten pequeñas y medianas empresas y sociedades de componentes, pero dominan empresas grandes, sociedades anónimas y grupos empresarios con un tamaño superior a los 500 vehículos, se diversifican los servicios (comunes, rápidos, diferenciales) y las opciones tecnológicas (vehículos con diferentes capacidades, modelos y niveles de confort) y la prestación se completa con una gama de servicios alternativos (remises, charters, etc.). Todos los servicios públicos tienen subvención.

Estos cambios tienen una asignación socio espacial menos uniforme. Los trenes de superficie ofrecen servicios con mejor calidad y confort en ramales con población de estratos medios o altos (mejor regularidad y frecuencia, formaciones mejor mantenidas o nuevas, vagones climatizados y de doble piso en la línea Mitre) que en otros con población de estratos bajos (peor regularidad y frecuencia, vagones viejos y peor mantenidos en la línea Belgrano Sur)⁵. Las líneas nacionales de auto transporte (ciudad central y corredores troncales) concentran los servicios más frecuentes y regulares, los vehículos más nuevos y los servicios más diversos (diferenciales, diferenciales de capacidad limitada, semirrápidos), en tanto las líneas provinciales y comunales conservan un gradiente de deterioro ahora más marcado (tanto en las condiciones del vehículo, como en la regularidad, la frecuencia, etc.). El subte, cuya red se circunscribe al ámbito de la ciudad central, sostiene con diferencias una calidad semejante.

Los que no acceden al servicio público o acceden a un servicio de calidad desigual son más que antes de los '90. El acceso al servicio público es menos generalizado y su oferta menos uniforme. El caso registra una tendencia a perfilar un transporte de pasajeros ricos y otro de pobres. También hay remises para ricos y para pobres (éstos últimos como servicios directos y compartidos para viajes largos), y charter para ricos (más tarifa por servicio) y para pobres (más servicio por tarifa) (Gutiérrez, 2008; Gutiérrez, 2005).

Las relaciones sociales se realizan en tanto relaciones espaciales, y la movilidad muestra como se concretan las contradicciones del transporte urbano y las tensiones por él generadas. La política de transporte público de la reforma las asimila dando como resultado una "modernización" excluyente del servicio y una maduración conservadora de las empresas y la reglamentación.

La reforma del servicio público de auto transporte en Buenos Aires consiste en una revisión que conserva los lineamientos de la reglamentación precedente, de fuerte intervención (franquicia)⁶. En la larga duración y a escala macro, la reglamentación muestra estabilidad.

Pero tras la reforma de 1994 se corrobora un acelerado proceso de concentración y diversificación económica de las empresas autotransportistas, acompañado por alza de costos y alzas tarifarias, seguidas de subvenciones, y finalmente de subvenciones con alzas tarifarias, tanto en el auto transporte como en los medios guiados. Los resultados sobre la modernización de la gestión son escasos.

⁵ Un fallo judicial en contra le imputó "discriminación" a la concesionaria TBA por transportar a sus pasajeros en condiciones diferenciales, brindando una prestación más digna a aquellos de la ex línea Mitre (zona norte) que a los de la ex línea Sarmiento (zona oeste).

⁶ La revisión de la regulación aplicada al autotransporte metropolitano por el Decreto 656/94 consiste en normalizar los permisos de las empresas existentes de servicios públicos sosteniendo el nivel de intervención aplicado en 1961, y en autorizar y regular servicios preexistentes de oferta libre (sin fijación de frecuencias, horarios ni tarifas, pero con control del ingreso, permanencia y egreso del mercado).



Esta reconversión empresaria no lleva a la eficiencia, ante todo, porque la reglamentación no la promueve. El incremento de la calidad de servicio es incierto, pues la reglamentación no dispone mecanismos para su control. Tampoco dispone mecanismos de control de la productividad ni de control social del servicio, aspectos todos que interfieren con el desempeño reglamentario. Tampoco dispone mecanismos de incentivo a la calidad y/o la productividad⁷.

Satisfacer objetivos de eficiencia y eficacia reglamentaria requiere la transferencia social de beneficios, incluso económicos. La reglamentación del transporte metropolitano impide una traslación social de potenciales beneficios de la concentración empresaria y de una integración basada en la inédita expansión intermodal de los capitales operadores.

La participación de un mismo conjunto de capitales en la operación del auto transporte y los ferrocarriles entregados en concesión entre 1994 y 1995 hasta el momento no es identificada con claridad por la reglamentación⁸. El nuevo perfil de los operadores del transporte público pos reforma, no es acompañado por una actitud reglamentaria y de control diferente, generándose una disfuncionalidad.

En ambos modos se habilita la obtención de rentas reglamentarias, y entre sendas políticas se generan interferencias que retoalimentan efectos negativos (Gutiérrez, 2000). Es interesante destacar dos tendencias generalizadas para los distintos modos del transporte público metropolitano: una, conducente al aumento de la tarifa y otra a la reducción de la red, ambas independientes del comportamiento de la demanda. Esto es, tanto en situación de pérdida como de recuperación de pasajeros⁹.

La reglamentación, pues, no canaliza adecuadamente los cambios acaecidos en el transporte metropolitano. Es un tamiz, un filtro inadecuado para procesar su presente. Esta cuestión supera al debate sobre la publicación o privatización de servicios públicos.

La matriz de intereses económicos y políticos del transporte metropolitano, se sustenta en el autotransporte público y detenta un poder difícil de disputar, que torna poco viables modelos de reglamentación, gestión y control en confrontación abierta con dichos intereses. Para iniciar un nuevo ciclo reglamentario se requiere enfocar la dimensión política de la reglamentación más que la técnica o económica.

3. TRANSPORTE URBANO, REGLAMENTACIÓN Y TERRITORIO

Pírez (2000) distingue dos abordajes de la ciudad. Desde su dimensión social, como sociedad local, agrupada en un territorio limitado. Y desde su dimensión territorial, según su carácter de aglomerado material, como conjunto de soportes físicos necesarios para la

⁷ Originalmente los contratos ferroviarios incluían un índice de calidad basado en aspectos técnicos de la operación (regularidad, puntualidad, etc.) y habilitador de incrementos tarifarios, hoy sin efecto.

⁸ El Grupo Plaza-Cirigliano es un prototipo de la reconversión empresaria acaecida en los '90. De permissionarios de dos líneas de auto transporte, hoy superan las 13. Es el principal accionista de Cometrans, operador de la concesión de Trenes de Buenos Aires (ex líneas Sarmiento y Mitre). También incursiona en la industria del transporte público con dos empresas: Emrendimientos Ferroviarios S.A (EMFER) (fabricación de material ferroviario, concesionaria del Estado); y Tecnología Avanzada de Transporte (TATSA) (fabricación de autobuses). Además, incursiona en el transporte interurbano de pasajeros, el transporte aéreo (Southern Winds), y se expande a otras metrópolis latinoamericanas (metro de Río de Janeiro, Opportrans) y actividades afines (seguros Lua La Porteña).

⁹ Hay una tendencia a corregir la oferta a expensas de una reducción de la cobertura de la red en cantidad de líneas y de una racionalización del parque en cantidad y antigüedad, aunque no en capacidad. Entre 1992 y 2002, con pérdida de pasajeros del 47,5%, la red de auto transporte disminuye un 2,8% y la flota un 2,5%. Entre 2002 y 2007, con recuperación de pasajeros del 48%, la red disminuye otro 2,8% y la flota un 2,6% (Argentina – CNRT, 2008). En 2009 la tarifa sin subvención es de u\$s 0,32, igual a la de 1992. Con subvención, es el doble.



reproducción social, agrupados en un territorio limitado. Conforme a su uso, estos soportes materiales pueden ser privados o públicos, por lo cual la ciudad resulta un conjunto de objetos públicos mediante los cuales se valorizan los componentes privados de la ciudad, tanto económicamente (operando como ámbito global de productividad agregado a las condiciones particulares de las actividades económicas privadas), como socialmente (potenciando las condiciones particulares de vida de los habitantes urbanos). Estos objetos públicos incumben el suelo urbano, las construcciones realizadas sobre él, y las actividades realizadas por su intermedio (es decir, los servicios urbanos).

Los servicios urbanos de transporte, y en particular los servicios públicos, son componentes indispensables del funcionamiento de la ciudad. Configuran la estructura urbana, involucran tanto las construcciones materiales que se apoyan en el suelo urbano como las actividades que se realizan por su intermedio, y su acceso.

La distribución de los servicios de transporte define quiénes y en qué condiciones acceden a ellos. Esta distribución depende de su localización y distribución territorial, pero también de la existencia y peculiaridades de un ordenamiento que reglamente las condiciones de acceso y mantenimiento de los ciudadanos en el servicio y los procesos de gestión (Pérez, 2000). La reglamentación de los servicios urbanos hace a la distribución de su accesibilidad, y a los resultados de integración y/o exclusión socioespacial de los ciudadanos.

La reglamentación es un acto de intervención del estado en la economía que encuentra argumentación en distintas razones, una de ellas, la institución jurídica del servicio público. Etimológicamente, regular es el acto de ajustar o poner en orden de una cosa. Según Lipietz (1995), hay dos formas fundamentales de regular: por la política o por el mercado. La forma política de la regulación es la reglamentación, entendiendo por tal el conjunto de reglas institucionalizadas destinadas a ordenar un conflicto o contradicción. La forma de regulación del mercado, en cambio, es la competencia, entendiendo por tal la disputa entre dos o más sujetos que aspiran a una misma cosa. El concepto de regulación, como mecanismo para superar una contradicción, se distingue así del de reglamentación, como conjunto de reglas institucionalizadas que sirven para regular. La reglamentación es entonces, la forma política de la regulación.

La Teoría de la Regulación adopta esta última idea y ubica la cuestión de la reglamentación como parte de un contexto que la excede: el de la dinámica social del ciclo económico. El punto de partida del análisis son relaciones sociales articuladas en torno a conflictos de intereses, lo cual supone una instancia de negociación, y capacidades diferentes para asumirla (Lipietz y Benko, 2000).

Atento a este enfoque teórico, la política pública puede ser entendida como un acto regulatorio, esto es, como mecanismo de superación de un conflicto en un sentido amplio, con núcleo en la reglamentación, pero abarcativo también de la planificación y el control. En Gutiérrez (2006) se define la política pública de transporte urbano como un acto de regulación que incumbe la reglamentación, el control y la planificación del servicio público.

La reglamentación, el control y la planificación pueden ser vistos como momentos de un mismo proceso de producción de la política de transporte público de pasajeros. La reglamentación es el antes y el durante, el control es el durante propiamente dicho, y la planificación el delante de la política de transporte.

La política de transporte público, en sus tres momentos, debe incorporar el concepto de ruptura de tendencias, con base en la identificación, caracterización y clasificación de los actores y de sus estrategias, pues hoy más que nunca la política de transporte público es una tarea de conciliación de intereses.



La producción desigual de la economía y del espacio urbano, es una regularidad la dinámica capitalista, pero dicha regularidad adopta una singularidad conforme a las especificidades socioespaciales de cada momento histórico. Establecer una relación efectiva entre cambios en las condiciones socioeconómicas y territoriales y política de transporte, es fundamental.

La reforma del estado es el pilar que dio soporte al ciclo actual del capitalismo. En tanto servicios prestados por particulares bajo reglamentación pública, la producción de la política transporte público de pasajeros tiene como eje fundamental la articulación entre estado y empresa. Las relaciones contractuales y políticas entre operador y Poder Público concretan la producción de la política de transporte del momento histórico, y consecuentemente, su rol en la producción del espacio urbano.

Desde este marco teórico se analiza la reglamentación del transporte público de Buenos Aires. Sin embargo, éste no es el enfoque predominante, ni en economía de la reglamentación ni en transporte urbano.

4. LA DINÁMICA TEMPORAL EN EL ANÁLISIS DE LA REGLAMENTACIÓN: LOS CICLOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO

La investigación empírica muestra que a partir de los años '80 se ejecutan a nivel internacional reformas del transporte urbano enmarcadas en un proceso más amplio de reforma neoliberal del estado. Las políticas aplicadas apuntaron a eliminar o reducir la intervención estatal, acarreando profundas transformaciones jurídico-institucionales que alteraron tanto la forma de gestión, como de reglamentación y control de los servicios. Tanto en el caso del ferrocarril como del autotransporte, esto involucra dos alternativas: la privatización del servicio y/o la flexibilización de sus esquemas reglamentarios.

La reforma del estado es acompañada por una profusa literatura sobre la dinámica cíclica del capitalismo en el campo de las ciencias sociales, pero no lo es aquella relativa a ciclos del transporte urbano. Los avances realizados respecto a interpretar la dinámica de producción de la política pública de transporte urbano y su asociación con las formas históricas de organización del capitalismo son escasos¹⁰.

Conforme al enfoque teórico dominante en el campo del transporte, sustentado en distintas escuelas de la economía provenientes de la teoría microeconómica marginalista, mayormente se hace referencia a la existencia de un nexo entre política pública y organización del capitalismo, pero sin profundizar en su fundamentación. Tampoco se indaga suficientemente sobre dicho nexo en la fase de acumulación actual, denominada capitalismo global o avanzado.

Algunos autores identifican ciclos reglamentarios y de propiedad en el transporte urbano desde la perspectiva de la *economics* (Preston, 1999; Gómez Ibañez, 1993). Los mismos refieren a la dinámica histórica de desarrollo del transporte urbano, tanto en ciudades de países pobres como ricos, y se sustentan en conocimiento empírico (estudios de casos). Se identifica una situación originaria de prestación privada de los servicios, pasando crecientemente por la órbita estatal en el siglo XX, y volviendo finalmente a la prestación privada en las últimas décadas. El paso de la empresa privada a la pública de servicios, y de ésta a la empresa privada de servicio público indica ciclos donde el énfasis se traslada de la titularidad de la gestión del servicio público a la concepción jurídico-política de la institución. Estos análisis, sin embargo, sostienen un carácter descriptivo y adolecen de una relación teóricamente articulada con los ciclos económicos y urbanos.

¹⁰ Se reconocen con anterioridad obras como las de Fernández Durán (1980), Chapoutot y Gagner (1973).



Desde la perspectiva de la economía política y la sociología urbana, algunos otros autores trabajan la noción de ciclos del transporte asociados a ciclos urbanos (Martins, 1997, 1997a; Guilarte y Farias, 1998). Pero las revisiones teóricas recientes hechas por la Teoría de la Regulación y la nueva sociología urbana no se incorporan a la asociación entre ciclos urbanos, reglamentarios y de propiedad en el transporte urbano, esto es, a la articulación entre *espacio, estado y capital* en el transporte urbano.

Con referencia a América Latina en particular, se aplican distintas vertientes de la teoría económica al estudio del paradigma organizacional del transporte urbano y sus modificaciones recientes, siendo interpretado tanto desde la Teoría Contingencial de la Administración (sustentada en la *economics*), como desde la Teoría de la Reproducción Ampliada del Capital (sustentada en la economía política) (Henry, 2000; Aragao, 2000; Aragao y Santos, 2000; Aragao y otros, 2000; Santos y otros, 2000).

En estos casos se recoge la noción de fases de crisis y recuperación en el transporte urbano y se la pone en contexto considerando aspectos de la dinámica urbanística, social y reglamentaria, así como aspectos relacionales de los actores. Pero el concepto de dinámica está más próximo al de etapas de desarrollo como sucesión de fases en una situación de gradiente lineal de evolución, que al de ciclos como reiteración periódica de momentos de crisis en una situación de estabilidad dinámica, sustentada en el cambio como motor de un movimiento en espiral de lo social.

En Henry, Brasileiro & TURMA (2000) se describe la evolución empresaria del auto transporte urbano y se identifican ciclos en su dinámica que son interpretados en el contexto de las políticas macroeconómicas y del tipo de estado vigentes. Si bien se hace referencia a la organización fordista del proceso de trabajo, los conceptos de modo de reglamentación y régimen de acumulación de la teoría regulacionista no son utilizados expresamente ni examinada la lógica actual del capitalismo global, restando interpretar las características del transporte urbano en este contexto.

Henry (2000) interpreta estos ciclos en la evolución empresaria del auto transporte urbano conforme a la transición entre la producción simple y la acumulación ampliada del capital. Subyace a esta interpretación una idea de progreso, de evolución positiva portadora de modernización, concentración empresaria y diversificación económica, asociada al desarrollo tecnológico y la elevación de la *performance* del autotransporte público, incluida su eficiencia. La relación entre reglamentación y modernización empresaria se analiza observando la última desde una perspectiva microeconómica (hacia "adentro" de la empresa), y la primera como una "restricción" externa. Los modelos de calidad y de producción están pensados para la empresa, y no para la reglamentación.

En síntesis, la literatura de los últimos años relativa a ciclos en el transporte urbano, sustenta su interpretación en una idea subyacente de evolución en equilibrio, tanto desde teorías provenientes de la *economics* como de la economía política. La noción de conflicto como dinámica inherente al proceso de valorización del capital y a la maduración del proceso de acumulación no subyace a la interpretación. La Teoría de la Regulación adopta esta última noción y coloca la cuestión de la reglamentación como parte de la dinámica cíclica del capitalismo. Los modos de reglamentación refieren así al conjunto de costumbres y procedimientos locales ligados al estado y a relaciones y compromisos sociales que median la adaptación de cada sociedad a la estructura, y explican su posibilidad de diferenciación (Boyer, 1989; Boyer y Saillard, 1995).

En Gutiérrez (2000a) se recoge este marco teórico y se lo aplica al análisis de la reglamentación del transporte urbano, buscando colocar a la política de transporte público en el marco de la dinámica social y territorial del ciclo económico. Sostiene que a una escala



macro y de larga duración, el transporte presenta ciclos en su evolución conforme al desenvolvimiento de los ciclos del capitalismo. Estos involucran cambios en la estructura y dinámica del espacio urbano, en el modelo de estado, en el perfil empresario, y en la relación entre el poder político, el económico y el ciudadano. Es posible pues identificar también ciclos reglamentarios en el transporte urbano, que conjugan una específica articulación entre los actores (Gutiérrez, 1997, 2000a, 2006, 2006a, 2006b). Cambia, por lo tanto, la producción de la política de transporte público.

Conforme a este marco teórico se analiza la política de transporte público de los años '90, sosteniendo el desarrollo de una transición hacia un nuevo ciclo reglamentario de características coherentes con las del ciclo económico y urbano del capitalismo avanzado o global.

Tras haber desempeñado un papel protagónico en el proceso de metropolización del capitalismo monopolista, a partir de los años '80 el autotransporte público enfrenta un ciclo económico de estancamiento en Buenos Aires y todas las grandes ciudades occidentales, que aún perdura. Este ciclo inicia al tiempo que emerge la ciudad posindustrial.

Una visión de contexto sobre la política de transporte público metropolitano en los '90 muestra una ruptura de tendencias que perfilan un proceso de reestructuración del que participan, entre otros, los siguientes cambios:

- cambios socioeconómicos (empleo, salario y distribución del ingreso),
- cambios territoriales (localización y distribución de actividades y población, y cambios en el "consumo" de ciudad),
- cambios político institucionales (nuevas reglamentaciones, nuevas autoridades de aplicación y órganos de control),
- cambios en la movilidad (aumento del uso del automóvil particular y de los viajes a pie, y disminución de los viajes por transporte público, pérdida relativa de pasajeros del autotransporte frente al ferrocarril y al subte, crecimiento de modos alternativos -charter, remis- e informales de autotransporte de pasajeros),
- cambios tecnológicos (renovación de material rodante en todos los modos de transporte público, y surgimiento de nuevas opciones tecnológicas para el autotransporte de pasajeros de alta y mediana capacidad),
- cambios empresarios (gestión privada de todos los modos de transporte público, concentración de las empresas autotransportistas y expansión intermodal e internacional),
- cambios operativos (aumentos tarifarios en todos los modos de transporte público, cambios en la relación tarifaria entre modos, cambios en la calidad de servicio y en su distribución socioespacial).

El proceso de producción de la política de transporte público desenvuelve una actitud activa frente a estos cambios. Prescinde del estado como proveedor directo de servicios públicos (sea en forma total o parcial), y el transporte urbano se incorpora a nivel mundial como ámbito de valorización del capital vía políticas de concesión o permisionamiento.

No obstante la diversidad de estilos internacionales de reforma, la política de transporte público muestra resultados comunes durante los '90, entre ellos suba de tarifas, consolidación de modos de transporte alternativo y concentración empresaria del autotransporte (Preston, 1999; Alexandersson y otros, 2003; Gutiérrez, 2004; Macario, 2005; Van de Velde, 2005; Wallis, 2005, entre otros).

La investigación comparada no consigue establecer una asociación entre reglamentación y concentración empresaria, pues se registra concentración en casos de desreglamentación y



también en casos que mantienen una fuerte reglamentación (como el de Buenos Aires). Esta limitación a la interpretación lleva a introducir la dimensión temporal al análisis. Así, el análisis comparado pero diacrónico de casos permite identificar una pauta consistente: se desencadenan procesos acelerados de concentración en la actualidad y procesos débiles o limitados en otros momentos históricos, tanto en mercados reglamentados como en mercados desreglamentados de autotransporte urbano, incluso en mercados reglamentados por un mismo régimen, como la franquicia (Contreras y otros, 1998; Cowie y Assenova, 1999; Alexandersson y Pydokke, 2003; Van de Velde, 2005; Gutiérrez, 2006; 2006b).

Comprender la concentración del autotransporte urbano como un proceso de acumulación diferencial que remite a la propia dinámica capitalista permite su interpretación como proceso *de la* actividad y *en la* actividad, esto es, conforme al estadio de maduración del capital en la economía (a escala global y local). Esto incorpora al análisis tendencias inherentes a la valorización del capital y del espacio que pueden identificarse como regularidades en la asociación entre reglamentación y maduración del capital a pesar de las singularidades de los procesos locales.

El proceso de concentración de las empresas de autotransporte urbano no puede dissociarse de la historia local de las relaciones entre éstas y el estado, ni tampoco del contexto socioeconómico y territorial que define los requerimientos de movilidad de cada momento histórico. Tres factores resultan fundamentales: uno, la etapa del proceso de maduración empresarial (dimensión económica); dos, la autonomía de las autoridades de reglamentación y control (historia local de las relaciones de poder entre los actores de la relación reglamentaria, dimensión político institucional); y tres, el contexto histórico de movilidad (dimensión socioespacial). Empresa, reglamentación y contexto socioterritorial de movilidad, son tres aspectos indisolublemente unidos en la comprensión de la dinámica cíclica del transporte urbano.

Las tensiones generadas por la política de transporte público se realizan como contradicciones o conflictos en el plano de la movilidad o socioespacial. La diversificación tecnológica de los vehículos y los servicios de auto transporte acaecida durante los '90 tanto en el caso de Buenos Aires como en el otras ciudades de Argentina y el mundo, revela la existencia de requerimientos de movilidad diferentes y la incapacidad de ser atendidos por un único modelo de gestión del transporte urbano, como el de las empresas de servicio público convencionales. La capacidad de la reglamentación para generar respuestas que superen las tensiones, a qué conflictos y a cuáles no, expresa el agotamiento de un ciclo reglamentario.

En términos prospectivos y de la acción, la pregunta es cómo introducir cambios en las relaciones reglamentarias que alimentan estas tensiones, y cómo condicionar el desplazamiento entre objetivos y resultados de la política pública de transporte.

Hasta acá el análisis coloca el énfasis en la dimensión económica de la reglamentación, e incorpora la variable temporal a su interpretación conforme a una contextualidad más amplia, definida por la dinámica macro de acumulación del capital y de producción del espacio. La inquietud ahora es colocar el énfasis en la dimensión político institucional de la reglamentación, e incorporar la variable escalar a su análisis, recogiendo la dinámica micro de producción de lo social.



5. LA DINÁMICA ESCALAR EN EL ANÁLISIS DE LA REGLAMENTACIÓN: LOS CICLOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO Y SUS DURACIONES

Si bien la reglamentación es dinámica, su dinámica temporal no es única. Presenta distintos niveles de estabilidad, que fluctúan entre lo cotidiano y el largo plazo.

Figueroa (1999, 1999a) trabaja sobre la noción de diferentes dinámicas temporales en el desarrollo del transporte urbano, señalando la sucesión de crisis de distinto plazo. Distingue crisis con una duración más prolongada en el tiempo y un mayor grado de estabilidad, y otras con una duración más corta y mayor inestabilidad (crisis tarifarias, por ejemplo).

El reconocimiento de la reglamentación como un proceso cíclico remite a una dinámica de largo plazo, pautada por la revisión de los marcos normativos y de propiedad cada cierto lapso de tiempo. Pero su práctica también tiene una dinámica propia. En lo cotidiano la realidad reglamentaria es objeto de alteraciones mínimas, algunas de derecho y otras de hecho (cambios parciales de recorridos, modificaciones de frecuencias y horarios, antigüedad del parque, etc.). Su desenvolvimiento cotidiano es, pues, dinámico. Pero éste acontece de manera encubierta, no en cuanto a su intencionalidad, sino en cuanto a su nivel analítico.

Analizada en el largo o mediano plazo, la reglamentación muestra estabilidad dinámica. Presenta una dinámica cíclica y de más larga duración observable a escala macro, a nivel de los lineamientos generales de la política de transporte. Por ejemplo, su definición como servicio público o actividad de interés público, su prestación a través de empresas públicas o privadas, a tarifa libre o regulada, etc.. En el corto plazo la reglamentación muestra una dinámica estable. Cambia permanentemente en lo cotidiano. Presenta una dinámica irregular y más rápida observable a escala micro: cambian los operadores por comercialización de acciones, cambia el parque por desafectación o incorporación de unidades, se prolongan los recorridos, varían los impuestos, se dictan prorrogas, etc.. Hay cambios de facto, todo el tiempo. Puede también distinguirse en el mediano plazo un plano de lineamientos intermedios (el que pauta las crisis tarifarias, los mecanismos, plazos y condiciones de renovación de permisos, por ejemplo).

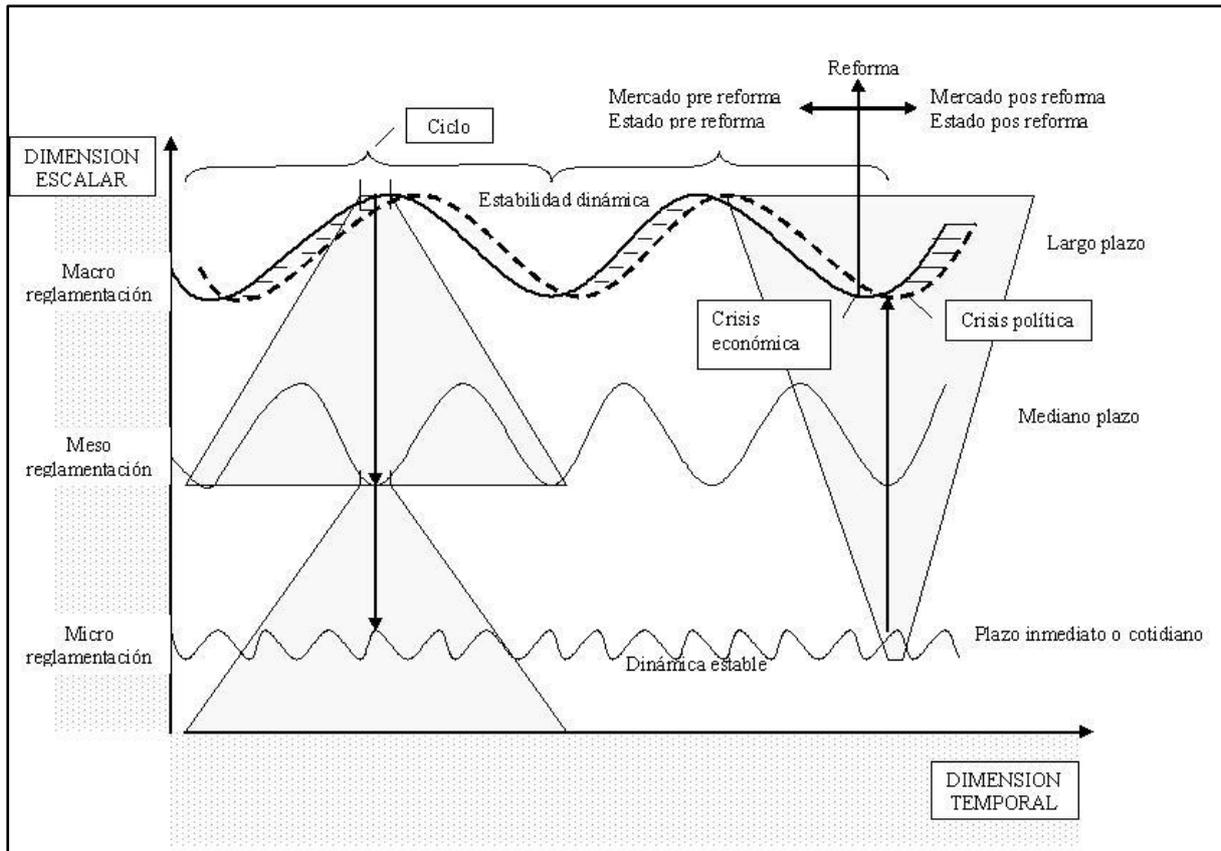
Como señala Figueroa (1999, 1999a) la dinámica de la reglamentación del transporte urbano como proceso, tiene diferentes duraciones. Asimismo, es posible distinguir no sólo tiempos de cambio diferentes, sino también diferentes dimensiones de cambio.

Desde un análisis escalar de la reglamentación, se observa que en un mismo corte cronológico coexisten diferentes dinámicas en forma sincrónica, en un gradiente que va desde la estabilidad dinámica de largo plazo correspondiente a ciclos macro reglamentarios, a una dinámica estable (no caótica) de corto plazo o cotidiana correspondiente a ciclos micro reglamentarios. Un momento de estabilidad macro reglamentaria puede convivir con uno de cambio micro reglamentario, y coincidir con uno de crisis meso reglamentaria. Por esto, la propuesta apunta ahora a incorporar otra mirada al análisis reglamentario: el enfoque escalar.

Finalmente, se coloca una última distinción. Desde un enfoque cronológico, los ciclos reglamentarios tienen diferentes duraciones (más o menos largos), pero las diferentes dimensiones de lo reglamentario tienen a su vez diferentes velocidades. La dimensión económica, la jurídica de la reglamentación tiene un tiempo más rápido; la dimensión político - institucional, la cultural, uno más lento. Esto genera momentos de crisis y recuperación diacrónicos o desfasados, y hace posible que dentro de un mismo ciclo macro reglamentario se identifiquen momentos en los que prevalece una crisis de índole económica, y otros en los que prevalece una crisis de índole político institucional, momentos ambos no necesariamente coincidentes o sincrónicos. La figura 1 intenta ilustrar estas ideas.



Figura 1: La dinámica escalar y temporal de la reglamentación.



En tanto “rugosidad” o permanencia, el territorio supone una restricción a la dinámica capitalista, restricción a superar mediante cambios también en la configuración territorial. Esta rugosidad impone una resistencia, por lo que el proceso de producción y apropiación del excedente, y el de producción y apropiación del espacio no se asocian de manera mecánica ni necesariamente espontánea.

La ruptura de tendencias identificada en la producción de la política pública del transporte metropolitano en los '90 marca el inicio de un nuevo ciclo, pero la dinámica del proceso muestra desfases entre la reforma económica, la política y la territorial. En Buenos Aires, mientras la estructura empresarial se altera (impulsando la conformación de mercados oligopólicos y su subvención) se conserva la configuración de la red.

La concreción de una etapa de redistribución del mercado metropolitano de viajes en términos económicos (vía concentración y expansión de las empresas), habilita su redistribución en términos territoriales. La simplificación o troncalización de la red se coloca como un mecanismo de recomposición de la rentabilidad. La discusión actual en la especialidad sobre políticas de troncalización de recorridos del autotransporte urbano apunta en este sentido.

La aplicación del análisis multiescalar, pues, permite diagnosticar y caracterizar los procesos más maduros, y a su vez anticipar los más inmaduros o incipientes de un cambio de ciclo.

5.1. El micro análisis: la reglamentación bajo la lupa

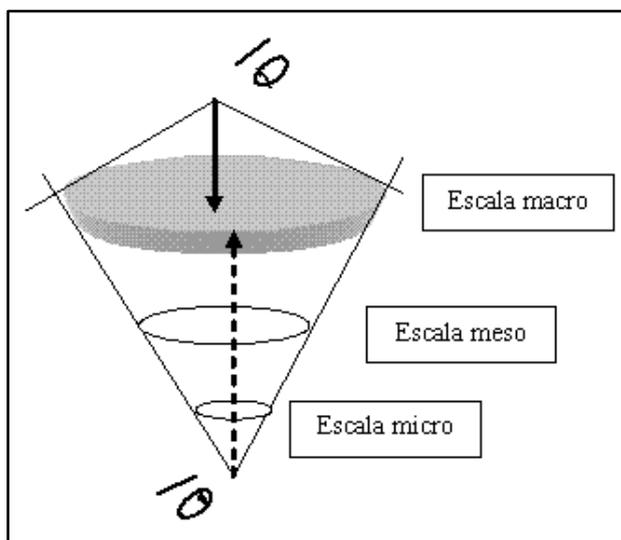
El análisis micro escalar es una experiencia de investigación reciente en ciencias sociales, que utiliza la escala como herramienta metodológica en la interpretación de lo social, con base en un cambio en el nivel de análisis, y también en el nivel de conceptualización.



Diversas disciplinas aplican este método, en especial la geografía, la historia y la antropología (Lacoste, 1976; Santos, 1996; Giovanni, 1996; Revel, 1996; Lepetit, 1996; Reboratti, 2001).

La escala macro pone el interés en las regularidades, las uniformidades. Por esto lo macro es el nivel convencional y predominante de análisis de lo social, pues se buscan las regularidades. La escala micro lo pone en las irregularidades, las diferencias. Pero lo particular no es entendido como parcialidad de lo macro, sino como una versión diferente. El micro análisis ofrece lecturas alternativas de lo macro. Tampoco supone un armado caótico de la totalidad, sino su reconstrucción a partir de una lógica de lo cotidiano que se articula en torno al uso estratégico de reglas sociales, en función de los recursos propios de cada individuo o grupo social al interior de una configuración dada. Estas reglas sociales tienen estrecha relación con lo económico, pero también con lo político y lo cultural (Figura 2).

Figura 2: Escalas de análisis: lo micro en lo macro reglamentario.



En tanto herramienta metodológica, el cambio en el nivel de análisis repercute también en la definición de los conceptos. En el de “micro reglamentación” prevalece su interpretación como espacio relacional construido por la mediación entre actores en función de sus recursos y oposiciones, permeable a las nociones de racionalidad limitada e incertidumbre en los comportamientos, lógicas y estrategias de los actores. Los modos relacionales están definidos por los recursos a partir de los cuales los actores sociales toman sus decisiones. Los supuestos de los actores, la vigencia de normas formales e informales, los recursos de poder detentados, sus espacios y márgenes de acción política, las oportunidades de formación de coaliciones, resultan variables a considerar.

La micro reglamentación no impone abandonar la macro reglamentación, sino enriquecerla realizando un juego de escalas. Por ejemplo, la dinámica de las empresas resulta de las condiciones macroeconómicas de valorización del capital (en una economía global, esto incorpora la escala global al análisis). También de las condiciones microeconómicas derivadas de las historias de vida de las empresas y de su comportamiento, y de las condiciones meso económicas derivadas de su relación con las instituciones y agentes que intervienen el proceso de producción de movilidad (otras empresas, autoridades de planificación, regulación y control, viajeros y pasajeros, trabajadores). Estas dos últimas incorporan la escala micro y meso al análisis.

La propuesta del trabajo apunta a articular visiones complementarias, en busca de trascender el planteo de tensiones en términos de oposiciones binarias: reglamentación



económica versus reglamentación social, macro reglamentación versus micro reglamentación, poder económico versus poder político, etc.. Dar un "espacio", un lugar a las hibridaciones, tanto en lo social, como en lo político, y también en lo intelectual, puede habilitar la generación de mezclas inesperadas e innovadoras de aspectos que se ignoran mutuamente.

En este último sentido, el trabajo considera que el micro análisis ofrece un aporte especialmente significativo para momentos de crisis. La dimensión temporal de análisis de la reglamentación ofrece una visión del proceso y de su continuidad, mediante la sucesión de momentos cíclicos de crisis y recuperación. La dimensión escalar de análisis de la reglamentación, en particular la micro escalar, ofrece una visión de la ruptura, una foto ampliada de la crisis y de lo que emerge. Visión que sirve para diagnosticar, para proyectar, y también para construir.

El micro análisis permite ver cómo se construye el proceso, y además, construir el proceso. El reconocimiento de las nociones de incertidumbre, racionalidad limitada, y multiplicidad de experimentaciones, es un punto de partida para la generación de estrategias que permitan el avance paulatino hacia el logro de metas concretas. La reconstrucción de una política, de una lógica de lo cotidiano articulada en torno al uso estratégico de reglas sociales, se ensambla con el concepto de modo de regulación empleado por la escuela regulacionista francesa, presentado al comienzo del trabajo. Se retoma este aspecto más adelante.

6. LA DISCUSIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA A LA CRISIS POLÍTICA DE LA REGLAMENTACIÓN

6.1. El (des)equilibrio reglamentario

El debate teórico acerca de por qué y cómo reglamentar el transporte público tomo vigor en los años '90, y la especialidad acumuló un importante capital de conocimientos desde la perspectiva económica faltantes hasta entonces, que fueron producidos mayormente desde centros de investigación de universidades europeas, norteamericanas y latinoamericanas (Evans, 1991; De Rus, 1993; White, 1994; Preston, 1999; Barbieux, 1999; Müller, 1990; Brasileiro, 1993; Santos y Orrico Fo., 1996; Aragao y otros, 1998; Gutiérrez, 1997a, 2000, 2004; Ramos, 2000; Gomide y Orrico, 2000; Aragao y Santos, 2000; entre otros).

Desde el enfoque teórico dominante, la nueva relación reglamentaria entre estado, empresa y usuario planteada por la reforma, se concibe en situación de equilibrio. La realidad pos reforma muestra en cambio que la nueva relación reglamentaria está en desequilibrio. En Argentina el estado está en desventaja frente a las empresas, el usuario está en desventaja frente al estado y las empresas, y las empresas están en desventaja frente a la realidad, que presenta requerimientos diferentes de movilidad, competencia del auto, de empresas de transporte alternativo, y una reglamentación incapaz de generar respuestas.

Bentley (1998) considera que el transporte urbano se encuentra hoy en una fase pos competitiva. Señala que el mercado surgido tras las reformas se está consolidando rápidamente con efectos en la competencia y en la competitividad. El mercado pos competitivo resulta un mercado concentrado, y reclama del estado un papel central en la equiparación de costos, micro y macroeconómicos, admitiendo incluso una nueva aproximación a la franquicia, aunque destaca que no debe ser permisiva.

El planteo de que un mercado en una fase pos competitiva necesita una reglamentación que considere una situación de competencia (económica) insuficiente, presenta dos aspectos de interés. Por un lado, recoge la dimensión temporal en el análisis de la reglamentación. La



discusión sobre los “modelos” reglamentarios a aplicar por la reforma y sobre sus resultados, tendió a hacer abstracción de la situación originaria de los mercados, como si estos modelos se aplicasen a una situación sin historia, y funcionasen con independencia de ella. En Gutiérrez (2000a) se destacó la necesidad de observar el estado de maduración de prestadores y prestatarios a la hora de formular y evaluar “modelos” reglamentarios (ver punto 4 pág. 9).

Por el otro, plantea el desafío de lograr que la reglamentación funcione en un mercado pos competitivo. Proponer una vuelta a la franquicia sin caer en una debilidad permisiva del estado, admitiendo que el mercado se reagrupó y consolidó una estructura más concentrada (y por ende, un poder de negociación más concentrado), sólo es posible si el estado puede compensar un equilibrio de poderes. La licitación competitiva de un permiso, por ejemplo, sólo es posible si el estado consigue imponerse a las decisiones de las empresas, en especial de las preexistentes¹¹.

Así como es preciso considerar que la estructura del mercado fue alterada por la reforma y que surgió una nueva, también es preciso considerar que la estructura del estado fue alterada por la reforma y que surgió una nueva. Se necesita una reglamentación que considere situaciones de competencia insuficiente tanto en el mercado como en el estado, una situación de competencia político institucional en sentido amplio, fundamentalmente en términos de poder y de capacidad.

El cambio en la reglamentación en tanto conjunto de normas que institucionalizan la relación entre lo público y lo privado, es una dimensión del cambio que aparejo la reforma de la economía de las últimas décadas. Esta se desarrolló en tiempos breves, y se concretó en contratos de concesión y permisos de explotación vigentes. Pero estos cambios aparejaron otros, de naturaleza y dinámica diferente, que no se acompañan necesariamente de manera sincrónica y que aún están en ejecución o pendientes. El cambio en las formas jurídicas y en lo macro institucional, no genera contenidos ni capacidades institucionales, ni tampoco el poder que emana de ellas y las sustenta. Los cambios político institucionales involucran cuestiones socioculturales y sus tiempos de gestión son más lentos.

La sanción de una ley o la suscripción de un contrato administrativo cambian la realidad jurídica a partir del acto mismo de su sanción. Sin embargo, no generan instituciones de facto, de manera espontánea. Ni alteran el sistema jurídico institucional por completo. Pueden suponer un cambio, más o menos sustancial, pero siempre parcial. Esto es, suponen una ruptura, y al mismo tiempo, permanencias. *La convivencia de cambios y permanencias habilita desfasajes, entre formas (jurídicas, institucionales, reglamentarias) y contenidos.*

Los actores de la relación reglamentaria (estado, empresa y usuarios) no se construyen de manera sincrónica ni están en equilibrio de poderes.

Los cambios en la relación reglamentaria aparejan el nacimiento a una “nueva vida” para unos, y una “historia de vida” para otros. El usuario como un actor, distinto del operador privado y del estado, independiente y con capacidad de acción nace con los instrumentos jurídicos creados por la Reforma Constitucional de 1994 (la defensa de derechos colectivos, por ejemplo). También las nuevas instituciones del estado regulador, como los entes de

¹¹ Estas consideraciones colocan al contrato negociado como una vía a ser analizada en el caso de Buenos Aires, pues es lo que efectivamente ocurre. Transparentar su funcionamiento puede ser un primer paso en pos de introducir cambios de rumbos sin entrar en abierta confrontación con los intereses de la matriz de poder del transporte público metropolitano.

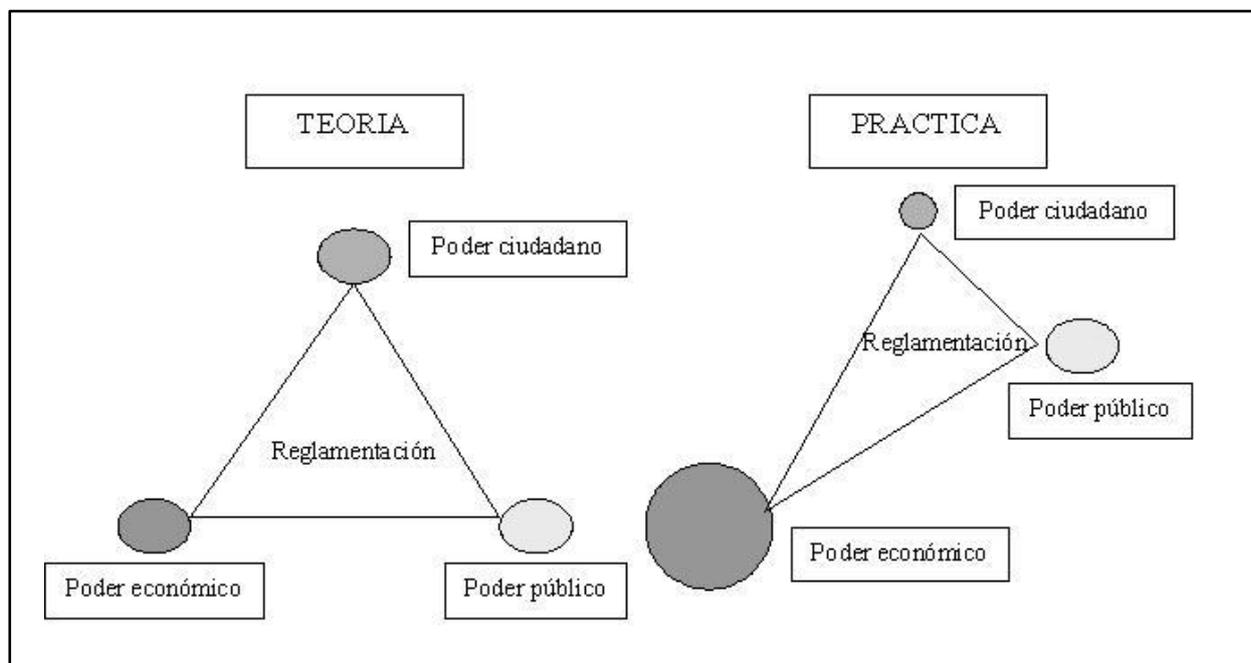


control¹². Unos actores consolidan las capacidades adquiridas, otros tienen que adquirir capacidades nuevas. A su vez, la relación regulatoria entre los actores tiene una historia. Hay relaciones más fuertes, sólidas, en unos sentidos que en otros (Figura 3).

En una relación regulatoria la distribución de poder está vinculada a las diversas combinaciones de recursos (tanto materiales, de información, de coerción e ideológicos) que respaldan las decisiones adoptadas por los actores y que son puestas en juego en su relación con los otros. La reforma le quita al estado roles y funciones (como productor, por ejemplo), capacidad de financiamiento, y por ende, poder. Y le suma a las empresas roles y funciones, capacidad de financiamiento, y por ende, poder.

En resumen, la nueva regulación supone, pues, una relación entre actores en desigualdad de condiciones y desequilibrio de poderes.

Figura 3: El equilibrio regulatorio.



6.2. De la crisis económica a la crisis política de la regulación

La reforma neoliberal otorga prioridad al objetivo de restringir la intervención estatal. El diseño de las instituciones del estado regulador va concitando luego la atención, y surge así una preocupación nueva por la regulación. Esta, a su vez, atiende primero lo económico, necesario para establecer las bases contractuales de la relación entre el estado y las empresas privadas. El tratamiento de lo político institucional viene por añadidura, y en muchos casos sobre la marcha. Esto es, no vino por delante sino por detrás de la reforma, enmendando situaciones.

La dimensión económica de análisis la regulación hoy se muestra insuficiente para resolver los desafíos de la regulación pública de la economía. La distancia entre los ideales perseguidos en los '90 y las realidades alcanzadas pone la atención en la dimensión político institucional de análisis de la regulación. Sirve como ejemplo la discusión actual entorno al tipo de correcciones a introducir en las licitaciones competitivas (modelo

¹² Los organismos públicos anteriores a la reforma de la Constitución Nacional de 1994 no incluyen la participación de los usuarios en su estructura. Tampoco la celebración de audiencias públicas como mecanismo de consulta sobre los servicios públicos de transporte.



reglamentario de reforma del autotransporte urbano con mayor consenso a nivel internacional, en confrontación con el contrato negociado) para evitar los “desperfectos” registrados tras su aplicación: existencia de pocos oferentes, pérdida de productividad, control basado en instrumentos incorrectos de medición, entre otros (Hensher, 2005).

El núcleo del problema reglamentario se desplaza hacia lo político institucional, colocándose en el lugar central. La naturaleza diferente de la dimensión político institucional de la reglamentación habilita la pertinencia de considerar dinámicas temporales y escalares diferentes en el análisis.

6.3. De la “utopía” socialista a la “utopía” liberal

El estado interventor, luego objeto de la reforma neoliberal, fue alentado por el paradigma socialista y sus “utopías”. La economía política persigue establecer cómo “es” la realidad. Considera las relaciones económicas tal cual se observan, no construye modelos axiomáticos. Tiene una visión realista del funcionamiento de lo social, y diagnostica en atención a esa visión, por lo que sus diagnósticos son mayormente pesimistas. No da soluciones, busca respuestas. Pero para actuar sobre la realidad propone herramientas idealistas (distributivas, por ejemplo), que resultan altamente ineficaces en cuanto al nivel de concreciones alcanzado. Sus resultados, finalmente, son pobres en respuestas.

Luego, la reforma de las dos últimas décadas fue alentada por el paradigma neoliberal y sus “utopías”. La *main stream* de la economía persigue establecer como “debe ser” la realidad. Ese deber ser apunta a un principio de equidad universal. Tiene una visión idealista del funcionamiento de lo social que considera alcanzable, y en atención a esa visión formula respuestas: son respuestas de equilibrio, y por ende, optimistas. Ofrece soluciones. Pero para actuar sobre la realidad propone herramientas pragmáticas. Se sostiene, pues, que medios pragmáticos llevarán a resultados ideales. Los medios son altamente eficaces en cuanto al nivel de concreciones alcanzado, pero los resultados son siempre deformaciones del ideal propuesto. Por lo tanto, las soluciones requieren nuevas correcciones, que reiteran la secuencia fines ideales, medios prácticos, resultados “imperfectos”. Se concreta así una sucesión de “remedios” reglamentarios que operan bajo el principio de acción y reacción frente a la permanente generación de efectos insatisfactorios.

Estas “utopías” en la concepción del funcionamiento de lo social, llevan a la legitimación de medios que enmascaran su capacidad de acción, pues son altamente eficientes en cuanto a la obtención de concreciones, y a la vez, dudosamente eficaces en cuanto al cumplimiento de los fines declamados.

La realidad argentina en general, y las reformas aplicadas al transporte público durante los últimos años en particular, dan numerosos ejemplos de esto. Estudios de caso documentan que ni la concesión de las empresas públicas ferroviarias ni la concentración empresarial del autotransporte funcionaron como se postuló. Ambas políticas se propusieron como medidas para mejorar la eficiencia empresarial, y fracasaron. Tampoco la modernización del parque del autotransporte público tampoco funcionó como se esperó. No mejoró el servicio (Gutiérrez, 1998, 2004, 2004a, 2006b; Argentina – Ente de la ciudad, 2001).

El hiato entre el dogma y la realidad, entre ideales y realidades es un problema ideológico y político. Para que el aporte de especificaciones técnicas e instrumentos económicos no caigan en saco roto, hay que profundizar el análisis también en este sentido (sin desatender lo técnico y lo económico). De lo contrario, sólo se generarán nuevas utopías, útiles a los fines de dar consenso, legitimidad, y de mantener el *status quo*.

El conocimiento acumulado en las últimas décadas sobre reglamentación del transporte urbano es un capital fundamental para poder discernir cómo debe ser el mercado de



transporte urbano y su funcionamiento. La pregunta complementaria es cómo ello puede ser.

El planteo de fondo que se coloca es hacia dónde orientar la discusión reglamentaria actual, ¿a corregir (nuevas utopías) o a proyectar (nuevas realidades)?. Los enfoques de ambas *epistemes* (economía neoclásica y economía política) pueden complementarse en la generación de estrategias para avanzar paulatinamente hacia la concreción de objetivos: el “realismo socialista” aporta cómo es la realidad, y el “realismo liberal” cómo cambiar la realidad. Tomar de una el objetivo ideal, y de otra las contradicciones o restricciones a considerar para evitar alejarse demasiado de él, o para aproximarse lo más posible a él.

7. EL ESTADO POS REFORMA Y SU COMPETENCIA INSUFICIENTE

La periódica generación y superación de conflictos hace a la estabilidad dinámica del transporte urbano. Cada fase de crisis y reestructuración resuelve tensiones y genera nuevas. Una básica surgida con la reforma neoliberal de los '90 es su inspiración en un objetivo individual y económico (maximización del lucro), y su aplicación a servicios públicos sustentados en un objetivo colectivo y social. El gasto de reglamentación y control del servicio público difícilmente sea incluido por una empresa en sus cálculos de costos. Para eso están los mecanismos reglamentarios. La cuestión central está en las capacidades y el poder del estado para desempeñar el rol que le queda asignado en la compensación de los desequilibrios del mercado y de la nueva relación reglamentaria estado, empresa, ciudadano. La debilidad actual de los estados frente a un poder económico concentrado (nacional y global), es uno de los desafíos que dejó la reforma neoliberal de los '90.

Lo que está puesto en cuestión es la limitación del poder político, su falta de constructivismo, su capacidad de pensar la realidad, de elaborar respuestas a los problemas, y de hacer, de accionar (Bellon, 2002; Halperín, 2002). Esto coloca en debate la reconstrucción del poder político y de una cultura política en la democracia, y no podrá ser realizado sin explicitar y analizar el conjunto de costumbres y procedimientos locales ligados al estado y a las relaciones y compromisos sociales y personales que dan contenido a los modos de regulación y los mecanismos de poder subyacentes a él (Boyer, 1989; Boyer y Saillard, 1995).

La devaluación del poder político en Argentina se manifiesta en su incapacidad para reglamentar mercados concentrados. La experiencia reglamentaria pos reforma es insatisfactoria y el desempeño de los organismos de control deficiente, situación que se revela en la anulación de concesiones emblemáticas de la “privatización”, como Correo Argentino (en 2003), Aguas Argentinas (en 2006), Aerolíneas Argentinas y Austral (en 2008), y Trenes Metropolitanos (San Martín en 2005, Roca y Belgrano Sur en 2007)¹³. También en la renegociación generalizada de contratos y aún abierta en el caso de los ferrocarriles metropolitanos restantes y el subte.

La falta de rigurosidad en la aplicación de los marcos reglamentarios se reconoce como un aspecto generalizado en América Latina. En Argentina la Auditoría General de la Nación síndica al sector transporte (en todos sus modos) como el caso más paradigmático del déficit de control. Numerosos informes documentan irregularidades e incumplimientos (en inversiones, calidad de servicio, sanciones, subsidios) que tienen como contrapartida una extraordinaria pasividad del Estado¹⁴.

¹³ El Gobierno asume el pago de los salarios, los subsidios y el control de la tarifa, y otorga la administración y explotación del servicio a UGOFE, grupo formado por las empresas Metrovías, Ferrovías y TBA que operan el subte y los trenes metropolitanos restantes.

¹⁴ 5 años después de la puesta en vigor del Decreto 656, el 30% de los permisos de auto transporte público permanece sin regularizar debido incumplimientos fiscales, previsionales, operativos y de información. No



El rol del estado necesita una renovación que supere la aplicación aislada de técnicas reglamentarias, sujetas a iniciativas particulares carentes de organización conforme a fines trascendentes (en términos sectoriales y temporales) cohesionados y coherentes que habiliten un proceso de renovación.

A continuación se revisan algunas de las incompetencias que presenta el poder público pos reforma, con especial atención a la situación Argentina y al transporte metropolitano.

7.1. El estado pos reforma y sus funciones

El paso de la gestión directa a la indirecta de los servicios públicos modificó el rol del estado (de productor a regulador), y también modificó los objetivos y el contenido de sus funciones que, aunque las mismas, son distintas. Planificar, regular o controlar es diferente si la actividad económica se encuentra bajo la propia gestión de manera directa (esfera pública) y centralizada (un actor), o de manera indirecta (esfera privada) y descentralizada (múltiples actores, públicos y privados) (Oszlak y Felder, 2000; Gutiérrez, 1997, 1997a; Yanes y otros, 1996).

Un estado más “chico” no sólo cambia de tamaño, cambia también de identidad, de esencia. A partir de un cierto quantum de cambio las organizaciones cambian de identidad y se convierten en otras. Desde lo político institucional, el achicamiento del estado significa concebir un estado diferente, supone la generación de capacidades nuevas, y por ende, tiempo y un proceso de aprendizaje. La ecuación del estado pos reforma podría definirse diciendo que funciones viejas con objetivos y contenidos nuevos, da como resultado funciones nuevas con capacidades viejas.

En países como Argentina el estado regulador todavía no tiene mandatos claros. La función reglamentaria incumbe nuevas responsabilidades y una diversidad de “poderes”: cuasi judiciales (imponer sanciones), legislativos, administrativos y de gestión, ejecutivos, de investigación y de programación. Esta multiplicidad y diversidad de mandatos hace que la definición de lo público y de las pautas de su accionar resulte poco clara. La inadecuación entre la normativa constitucional y la legal retroalimenta la situación¹⁵.

7.2. Más (estado) por menos (poder)

El achicamiento del estado no sólo dio lugar a un estado diferente, sino también, y contradictoriamente, a más estado. Lo público se recrea en una multiplicidad de organismos gubernamentales y no gubernamentales de menor escala. El estado desarrolla, pues, un proceso inverso al del poder económico: la integración económica de las empresas tiene como opuesto complementario la desintegración estatal, y la concentración económica de las empresas tiene como opuesto complementario la dispersión estatal. Hoy es más sencillo hacer un mapa de las empresas, que uno del estado.

Hay una profusión de estado más pequeño, disperso, y desarticulado: oficinas, organismos, comisiones, juntas de enlace, consejos consultivos, etc.. La multiplicación y dispersión del estado aumenta la necesidad de coordinación y de recursos para su funcionamiento, dificulta la suma de poder político, y favorece la captura. La consecuente debilidad del

obstante, la caducidad se dispone sólo en un 1% de los casos, y se decreta una única quiebra. En dichas ocasiones la operación se transfiere a empresas preexistentes con permisos precarios hasta la sustanciación del concurso público de ofertas.

¹⁵ La falta de sanción de leyes o de reglamentación de artículos de la Constitución Nacional contribuye a multiplicar posturas e interpretaciones, como en el caso de la “necesaria participación de las asociaciones de usuarios y consumidores” (art. 42) respecto a su rol en los organismos de control. Distintas propuestas parlamentarias plantean su incorporación a los directorios, sin llegar aún a ser tratadas.



ejercicio de las funciones lleva a la generación de nuevos organismos, comisiones, etc., alimentándose un círculo vicioso donde el estado se multiplica, se vuelve laberíntico, oneroso e ineficaz.

En Argentina existen agencias de control estatal y no estatal. Entre las primeras se encuentran los entes reguladores, las instancias de control legislativo mediante mecanismos parlamentarios (Comisión Bicameral) y los organismos técnicos (Auditoría General de la Nación). Entre las segundas se encuentran el Defensor del Pueblo (el de la Nación, y el de la Ciudad), la Dirección de Defensa del consumidor (creada por la Ley de Defensa del Consumidor), y la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. Asimismo, las instancias de control estatal, compuestas por mayoría de miembros del oficialismo de la administración central, devienen hoy en mecanismos de autocontrol. A 20 años de iniciada la reforma se observa un proceso paulatino de involución institucional: la capacidad del estado es peor hoy que antes.

7.3. El poder real y las posibilidades de acción

Los usuarios tienen escasos recursos económicos y de información, y en países como Argentina sus formas organizativas son incipientes, y tienen poca fluidez en los canales de comunicación con la administración¹⁶. Lo opuesto sucede con los prestadores. La concentración del poder económico de las empresas aumenta su capacidad de coerción, y los vacíos generados por la falta de definición de las funciones del estado y por la falta de claridad en los procedimientos, aumentan sus espacios y márgenes de acción política. (Felder y López, 1996, 1997; Vispo, 1999; Oszlak, 2000; Karol, 2001; Badía, 2001; Aragao, Santos y Brasileiro, 2001; Brasileiro y Aragao, 2000; Van de Velde, 2003; Nash, 2003; Alexandersson y Pydokke, 2003; Alexandersson y Hultén, 2003).

Vispo (1999) señala que se producen asimetrías de información en todos los niveles del sistema. De las empresas respecto a los entes reguladores; de los entes respecto a sus principales políticos; de los entes y sus principales políticos respecto a las agencias de auditoría. Estas asimetrías generan rentas para aquellos agentes que conocen el verdadero estado de situación en cada mercado. Así, en términos del autor, la industria posee una ventaja masiva respecto del regulador, pero también éste respecto de la legislatura y de los usuarios (Oszlak y Felder, 2000). A pesar de su condición de servicio público, de su subvención, y de lo establecido por la Ley de Defensa de los Derechos del Consumidor, los costos del transporte público siguen sin ser claros, ni para la ciudadanía, ni para los organismos de control, estatales y no estatales.

7.4. Las funciones del estado pos reforma y su operatividad

El espacio político se llena de estado vacío de contenido (Sassen, 1996; Borón, 2002; Touraine, 2000; Chomsky, 2002; Hardt y Negri, 2002). En países como Argentina hay una fuerte brecha entre el grado de responsabilidad que suponen las nuevas funciones del estado, su distribución operativa entre las unidades organizativas, y el nivel de cumplimiento alcanzado. La efectiva aplicación de expresiones tales como tarifa razonable, defensa de los derechos de los usuarios, competencia o eficiencia, contenidas en la reglamentación, depende de que puedan ser desagregadas (López y Felder, 1996).

¹⁶ Las asociaciones de usuarios y consumidores surgen en 1994 y existen 30 a nivel nacional registradas y habilitadas. Ninguna está especializada en temas de transporte público, aunque protagonizan distintas iniciativas referidas al tema. Las audiencias públicas tienen carácter consultivo, y los criterios para su convocatoria son dispares. Los dos últimos aumentos tarifarios del transporte público acontecen sin ellas. Recientemente surgen organizaciones de la sociedad civil, como el Movimiento Tren para Todos, que impulsa la reconstrucción del sistema ferroviario nacional y estatal y la anulación del proyecto "Tren bala", y la Coordinadora de Lucha por el Transporte organización de estudiantes surgida en torno al boleto estudiantil.



Las nuevas unidades organizativas, como por ejemplo los entes de control, tienen una estructura interna especializada según funciones que alcanza el nivel de las gerencias, pero a partir del segundo nivel de apertura de la estructura organizativa no se definen claramente las competencias y funciones. Para que el enunciado genérico de objetivos pueda ser concretado falta asimismo un nivel de especificación que desagregue las funciones en acciones, y una definición formal de tareas por área (un manual de procedimientos, por ejemplo). Estas deficiencias facilitan la influencia de interferencias políticas, que desvirtúan la línea de autoridad.

7.5. Las funciones del estado pos reforma y su financiamiento

El rol del estado pos reforma implica también un nuevo esquema de generación de ingresos y de gastos. El costo de las funciones de reglamentación y control del estado se admite como un problema central de la debilidad estatal, en especial por la necesidad de financiamiento que genera, planteándose el dilema de financiar funciones y actividades que devengan gastos netos, esto es, sin un financiamiento genuino.

Para financiar la reglamentación y el control se recurre a una diversidad de instrumentos (tasas de inspección, multas, porcentajes de facturación, presupuesto nacional, etc.) que hacen recaer el problema en el actor que financia el gasto de modo directo (estado, usuario, empresa). En el caso de Argentina, las empresas prestadoras de servicios públicos consideran el control y la reglamentación como gastos ajenos a la transacción mercantil objeto de su actividad (servicio por tarifa y subsidio) y resisten internalizarlos.

En un contexto de crecimiento económico, como el posterior a la crisis de 2001, esta situación pasa "desapercibida". En uno de restricciones financieras del estado, como el anterior a 2001 y el actual, la necesidad de financiamiento del control y la reglamentación incide sobre su calidad, lleva a su debilitamiento y a la corrupción¹⁷. La aplicación de sanciones en una fuente incesante de fricciones, genera demoras que menoscaban su utilidad, y la fiscalización termina más asociada a la recaudación (multas, corrupción) que al control. Vispo (1999) destaca que la captura de la reglamentación es "bifronte", pues está tironeada por el poder económico y por el político. Por un lado, la multa o la facturación crean una convergencia de intereses entre el ente regulador y la empresa, y por el otro, la restricción de presupuesto crea un alineamiento político entre el ente regulador y el gobierno. La debilidad del poder público hace que la reglamentación y el control funcionen a medias, en un "como si", en una apariencia de orden y legitimidad.

Finalmente, el control y la reglamentación pueden ser más baratos que la gestión directa, pero en vano, lo cual las convierte en funciones caras del estado. La percepción de la reglamentación y el control como un gasto improductivo, tanto en su financiamiento como en sus resultados, daña su legitimidad y cuestiona su necesidad, creándose un escenario proclive a la proposición de nuevas "soluciones" o "utopías" economicistas, que evalúan el beneficio de la reglamentación pública con relación a su costo. Este tipo de argumento, impulsado por la vertiente de la economía institucional de la reglamentación, suele concluir en la eliminación de la función pública (sustituida por una negociación bilateral entre las partes, entre productor y consumidor del servicio público), o en su terciarización (la

¹⁷ Una tendencia que caracteriza el empleo público pos reforma es la reducción de personal. Se contrata personal más cualificado con carácter temporal (los contratos no se rigen por la ley de personal de la Administración Pública) buscando formar equipos chicos y especializados. Esta idea se tradujo en la práctica en estructuras con personal escaso en tareas básicas, como la inspección por ejemplo, y con un nivel débil de compromiso. La inestabilidad laboral plantea un horizonte acotado de trabajo, pone la atención en la búsqueda paralela de otros empleos, e inhibe el desarrollo de una política de capacitación sistemática y el incentivo de una carrera administrativa. A su vez, el uso de mecanismos "flexibles" de contratación alienta criterios de selección discrecionales, y la existencia de "dobles estándares", que dificultan la determinación del tamaño y perfil del plantel de personal.



privatización, ahora del control) (Lévêque, 1998). De no mediar cambios de fondo en materia de reglas de juego y de relaciones interinstitucionales, es posible que estas "soluciones" acaben restringidas a la generación de nuevos negocios privados y de nueva corrupción.

7.6. Las relaciones entre lo viejo y el nuevo estado

La constitución de facto de la nueva estructura institucional se nutre de prácticas heredadas y de un marco relacional constituido por vinculaciones técnicas, políticas y personales previas y continuas. Se suele argumentar que las organizaciones nuevas no tienen una herencia que las condicione, lo cual es cierto parcialmente. El contenido de una nueva realidad jurídica proviene mayormente de los mismos políticos, técnicos, empleados públicos, empresarios, gremios, y sus respectivas lógicas, comportamientos y relaciones. Lo mismo es extensible a la aplicación de un nuevo marco reglamentario.

Las relaciones personales, los compromisos, las prácticas y costumbres, son una herencia y una realidad que empapan las relaciones entre los organismos residuales del viejo estado (Ministerios, Secretarías de Estado, por ejemplo) y los organismos prototipos del nuevo estado con contenidos del viejo (entes de control, por ejemplo). La mencionada indefinición en la delimitación de funciones y en la división de tareas, da lugar a superposición de roles, genera susceptibilidades, y agrava los problemas de comunicación. La falta de perdurabilidad de estos esquemas, modificados permanentemente según los cambios políticos, favorece un "reciclaje" permanente de personas y roles que perjudica la independencia de la reglamentación respecto de los políticos y de las empresas.

Resumiendo, la falta de sustento en un poder real de la ciudadanía y de lo político hace devenir la reglamentación en una falsa reglamentación, tal como sucede actualmente en Argentina. Funciona "como si", trátase de procesos licitatorios, entes reguladores o audiencias públicas. El ejercicio de la reglamentación y el control termina siendo intervenido por una multiplicidad de variables: la reticencia empresaria, la falta de sistematización y seguimiento del control, las interferencias políticas, etc..

Esta "competencia insuficiente" de la reglamentación pos reforma es lo que facilita ver la alternancia en la escala de análisis. *La dinámica temporal de la reglamentación permite comprender el proceso, y su continuidad y/o ruptura. Las escalas permiten evidenciarlo, y por lo tanto, esclarecer la acción.*

Los desequilibrios de la relación reglamentaria, sus tensiones y conflictos, se evidencian a escala micro. *El conflicto se revela en lo socioespacial (movilidad), y en lo micro escalar.* Siendo la dimensión política donde se resuelven los intereses encontrados que expresa lo socioespacial, es en ese plano donde se debe actuar.

8. LA ESCALA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LO POLÍTICO INSTITUCIONAL

La grilla de interpretación construida puede aplicarse a la comprensión del proceso de producción de la política de transporte público, y también a la construcción del proceso. La pregunta que se coloca es cómo ir hacia un nuevo ciclo reglamentario. El trabajo plantea ir hacia lo macro reglamentario, desde lo micro reglamentario.

La dinámica escalar es particularmente importante en la corta duración. Intentar comprender cómo es el durante de un ciclo es particularmente importante cuando se trata de aplicar ideas (conceptos y métodos) a interpretar procesos contemporáneos, pues permite organizar y esclarecer su comprensión y también discernir cómo actuar.



En un contexto político institucional como el de Argentina, la capacidad del estado de hacer grandes cosas no está necesariamente fuera de su alcance, pero sí está seguramente lejos de su alcance. Este contexto, sin embargo, no impone la parálisis. De hecho, como se dijo, la realidad reglamentaria es dinámica, cambia cada día. El punto es que estos cambios no necesariamente se traducen en mejorías, esto es, no necesariamente resuelven problemas.

Un estado débil puede hacer cosas. Más probablemente cosas pequeñas. Lo que el contexto remarca es la pertinencia de la realización estratégica de cosas que, aunque pequeñas, hagan una diferencia. El pensamiento estratégico es aplicable a lo macro (las grandes cosas, los grandes plazos), y también es aplicable a lo micro. El micro análisis sirve para identificar y seleccionar cambios, y para articular y organizar un esquema institucional y de asignación de funciones que mejore su aptitud para lograr objetivos, mediante la aplicación de pensamiento estratégico.

Para reconstruir el estado hay que trabajar en la escala macro y en la micro reglamentaria. El diseño de la política empieza por el lineamiento de objetivos y va de lo macro a lo micro. Pero su implementación empieza por las herramientas y va desde lo micro a lo macro. El monitoreo de la herramientas aplicadas a la prosecución de objetivos no puede realizarse desde lo macro. La micro corrupción implica micro control, por ejemplo¹⁸.

Trabajar en la escala macro, en la definición de los grandes lineamientos reglamentarios y sus instrumentos (como las licitaciones competitivas, por ejemplo) es necesario y esencial para mejorar, aunque sea de manera imperfecta. Pero requiere poder de negociación y lleva tiempo. Mientras tanto, ¿cómo reforzar el estado?. ¿Hacia dónde apuntar, por dónde empezar?. El trabajo paralelo en la escala micro puede complementar el trabajo en lo macro, fortaleciendo ese poder de negociación, y recreando las relaciones entre lo público y lo privado. Lo micro puede ser una estrategia de construcción de lo macro.

Desde su dimensión política la reglamentación debe comprenderse como articulador de intereses en conflicto, públicos y privados, a fin de identificar correctamente los aspectos sobre los cuales centrar la negociación, y los aspectos vinculados a nivelar las desigualdades en las posiciones relativas de las partes.

En el punto siguiente se busca identificar conceptos claves que permitan construir una prospectiva de cambio.

8.1. Tareas para reorganizar una estrategia reglamentaria desde lo micro

De lo expuesto hasta aquí surgen dos ideas centrales a trabajar: la capacidad institucional del estado regulador para cumplir eficazmente su función, y el poder para ejercerlo. Esta falta de "competencia" político institucional del estado pos reforma es una restricción fundamental, no sólo para el diseño reglamentario, sino fundamentalmente para su operatividad.

Roles, contenidos y tareas son tres vértices sobre los cuales montar una estrategia reglamentaria, y para ello se esbozan tres pasos:

- a) ordenar los roles de lo público y lo privado,
- b) construir capacidades, dotándolas de contenido pragmático,
- c) corregir asimetrías de información, desarrollando tareas con pensamiento estratégico.

¹⁸ La corrupción se construye desde lo micro. Intervienen factores culturales y relacionales sólo desentrañables a esa escala. También intervienen factores macro, comunes a la evolución de las instituciones a nivel global y de sus desafíos (regular el capital trasnacional desde estados nacionales por ejemplo).



Figura 4: Roles, contenidos y tareas para montar una estrategia regulatoria.



a) Un punto de partida para poner en orden la relación entre lo público y lo privado es reforzar su definición, consolidando o enfatizando lo medular de cada uno.

En la literatura de la especialidad hay consenso sobre la necesidad de convertir al estado. Un grupo importante y bien fundamentado de trabajos apunta a incorporar atributos empresarios al estado (programas de gestión mercadológica y capacitación gerencial, conceptos de marketing, normas de calidad ISO 9000, etc.) (Bodemer y Romero Saenz, 1998; Bodmer y Macedo Porto, 2000; Aragao y otros, 2000, entre otros). El trabajo apunta a convertir al estado en (nuevo) estado, privilegiando la recuperación de contenidos mínimos y esenciales de cada actor, a la incorporación o diversificación de los contenidos y funciones con sustento débil.

La división de tareas entre estado y empresas es una forma de reforzar sus roles y funciones más elementales, evitando la incorporación de conductas empresarias al estado (¡cabe recordar que al estado se lo reformó por no saber ser empresario!), y la incorporación de conductas públicas a los empresarios (privatizando el control o la planificación, por ejemplo). Esto no excluye la posibilidad de renovar la gestión pública incorporando tendencias de la gestión empresarial moderna (recoger la importancia de las percepciones de los agentes, de la comunicación y de lo que sobre ella incide, de los comportamientos y posturas, de las cuestiones relacionales, empáticas, etc.).

b) La asignación de tareas es una forma de definir los mandatos del estado pos regulador y de construir sus capacidades, dotándolo de contenidos concretos y específicos. Ello le permite, además, construir un "espacio" y ocuparlo. La formulación de programas de actividades, puntuales, simples y viables, también puede ser una forma de realizar un proceso de reconstrucción de lo público¹⁹.

¹⁹ El déficit o ausencia de señalamiento para pasos ferroviarios a nivel es un problema significativo en la periferia metropolitana de Buenos Aires, susceptible de mejorar mediante programas de actividades puntuales organizadas con pensamiento estratégico, tales como la provisión "encadenada" de señalamiento. Esto es, mediante la compra de barreras automáticas que reemplazan barreras manuales, que a su vez reemplazan señales fonoluminosas, que reemplazan cruces de San Andrés, que equipan pasos sin señalamiento alguno.



c) En una reglamentación de actores, la fluidez de la información, su calidad, y la eficacia de la comunicación es fundamental. Aportes recientes en economía señalan las asimetrías de información como aspecto clave para la reglamentación estatal de los mercados (Stiglitz, 1998; Kliksberg, 2001; Keifman, 2001). La información tiene vinculación con la capacidad institucional y con el poder, y permite además vincular la perspectiva económica de análisis de la reglamentación (en lo instrumental), con la perspectiva político institucional de análisis de la reglamentación (en lo estratégico). La información es un elemento estratégico, es un recurso para coordinar, es un recurso para accionar, y es un recurso para el poder.

A fin de ilustrar estas ideas, se comentan seguidamente algunas tareas posibles vinculadas a la información que pueden aportar operatividad al estado pos reforma, crear capacidad institucional (definida mediante contenidos) y reconstruir poder.

8.1.1. *Mejorar la calidad en el tratamiento de la información*

Construir bases de datos sobre las empresas operadoras para producir información transversal y longitudinal del sector, y realizar un seguimiento sistemático de la misma, es una tarea que puede ayudar en este sentido. Lo mismo es aplicable a los numerosos informes y recomendaciones producidos por los múltiples organismos dedicados al control, que pierden efectividad dada su falta de seguimiento sistemático. El establecimiento de criterios homogéneos para permitir el cruce de información (contable, por ejemplo), es otra tarea posible²⁰.

8.1.2. *Ofrecer a las empresas prestatarias una visión interempresarial*

Las empresas no comparten información estratégica sobre sus gestiones. El estado puede ofrecer a las empresas prestatarias una visión de conjunto. Puede analizar y evaluar información identificando los desvíos de la actividad. Esto no supone necesariamente establecer pautas ni tomar decisiones (tampoco lo excluye), sino ofrecer un servicio para que las empresas desarrollen sus estrategias. Es tomar una actitud activa y de estímulo a la capacidad empresarial. También es una forma de intervenir en la dinámica de hecho que tiene la práctica reglamentaria (cambios de parque en tipo y cantidad, de recorridos, de horarios, etc.).

Un panorama del sector muestra que están ganando más las empresas que no renovaron su parque, que empresas con bajo coeficiente de ocupación pero buen manejo de gastos administrativos tienen resultados positivos, que no siempre ganan más las empresas que expanden su mercado (comprando otras empresas), que no se está pudiendo absorber un nivel de endeudamiento superior a un cierto porcentaje del patrimonio. El estado puede elaborar estos datos y ofrecerlos a las empresas prestadoras para asistir su gestión, iniciando una comunicación que incluye la recepción de las opiniones e inquietudes de las empresas, pero desde un lugar distinto al habitual del reclamo o la queja, cambiando una postura reactiva por otra pro activa (Bodmer y Macedo Porto, 2000). El estado puede ser un consultor gratuito y generalizado al que accedan todos los prestadores, con independencia de su capacidad gerencial o económica.

La intención es mejorar la calidad de la comunicación recreando la relación entre los actores y sus supuestos. Tradicionalmente, el regulador es visto por las empresas como un rival y un medio (qué me quiere sacar, o bien, cuánto me cuesta sacarle lo que quiero, pero en cualquier caso no me aporta nada). Los organismos reguladores o de control pueden

²⁰ La Comisión Nacional de Reglamentación del Transporte (órgano de control del transporte automotor y ferroviario de jurisdicción nacional, incluido el metropolitano), carece de una base de datos sobre las empresas de transporte, de un sistema de información geográfica, o de uno que articule las distintas gestiones que se realizan en el organismo. La numerosa cantidad de empresas que involucra la gestión de los servicios (a diferencia de otros servicios públicos en red como el agua, la luz o el gas), torna este aspecto más relevante.



superar la convencional función policíaca de "comisarios" políticos del poder económico y asumir como tarea el cruce de información empresarial. La corrección de las asimetrías de información (entre empresas o entre instituciones) crea un valor positivo en lo relacional, pues tiene la ventaja de ofrecer algo (información en este caso), además de la posibilidad simultánea de corregir cuestiones del funcionamiento económico de mercados reglamentados.

Además, es una manera barata de asignar contenidos y de renovar las funciones del estado, realizable con la misma estructura administrativa. Vispo (1999) destaca cómo inciden en el ejercicio de la función reglamentaria los problemas de diseño del detalle técnico requerido para implementar las prescripciones legales (por ejemplo, una grilla de multas que permite una excesiva discrecionalidad a reglamentadores "empáticos" frente a los problemas de la industria, o bien suficientemente "distantes" pero técnicamente subinformados).

8.1.3. Mejorar la comunicación de la información hacia la ciudadanía

Hacer pública la información permite al ciudadano identificar la empresa y su comportamiento, y también el del reglamentador (pues habla del ejercicio de su función). Stiglitz (1998) señala dos vías para "publicar" información que a su vez se orientan a la corrección de asimetrías de información. Una es la señalización, que refiere a la realización de actos observables por parte de quienes están mejor informados, para diferenciar sus servicios. Otra es la distinción, que refiere al ofrecimiento por parte de quienes están menos informados de un menú de opciones, a fin de que la parte mejor informada tenga opción de elegir el más apropiado en cada caso (Stiglitz, 1998; Kliksberg, 2001; Keifman, 2001).

Aplicaciones de ambos tipos pueden pensarse para el transporte urbano. La señalización puede aplicarse al control del transporte alternativo ilegal, tarea desempeñada de manera ineficaz en Buenos Aires. Asignar un color y un número de matrícula para pintar las unidades del transporte alternativo legal simplifica su identificación y distinción del transporte ilegal²¹. También puede aplicarse al control de la calidad del servicio de las empresas de autotransporte público convencional. Asignar un cartel de color u otra señal a las unidades en el momento de la inspección técnica (actividad incorporada como hábito en el sector) puede identificar el cumplimiento de una serie de indicadores de desempeño (por ejemplo multas, horarios, reclamos). La distinción puede aplicarse a la licitación de permisos de explotación, ofreciendo a la elección de las empresas un menú de opciones reglamentarias en el momento de licitar la delegación de la prestación.

9. CONCLUSIONES PARA COMENZAR

De lo expuesto en términos teóricos se pueden extraer cuatro ideas principales:

1. El capitalismo tiene una dinámica cíclica que se reproduce en la ciudad y en el transporte.
2. Hay ciclos de transporte en el capitalismo y éstos pueden ser comprendidos mediante el análisis de tres dimensiones fundamentales: económica, político institucional, y socioespacial.
3. Los ciclos de transporte tienen una dinámica temporal, pero también una dinámica escalar. La dinámica temporal de los ciclos cambia según la dinámica escalar.
4. La dinámica temporal de los ciclos cambia asimismo según las dimensiones analíticas consideradas. Los momentos de crisis económica y los momentos de crisis

²¹ En el partido de Pilar se distinguen las chapas patentes otorgadas a los vehículos habilitados para prestar servicio de remis.



política o socioespacial pueden ser diacrónicos. Distinguir la dinámica temporal y escalar de los ciclos permite enfocar el ámbito de la acción y definir políticas.

La metrópolis de Buenos Aires se transforma conforme a un cambio en el patrón de acumulación mundial y nacional. Esta transformación incumbe a su estructura económica, política y socioterritorial. Los empresarios autotransportistas también cambian. Avanzan hacia formas más maduras de acumulación del capital y trascienden la pertenencia modal y nacional. El estado asimila estos cambios con otros tiempos y la reglamentación muestra signos de obsolescencia. Están dadas las condiciones para avanzar hacia una segunda etapa de reestructuración del transporte público metropolitano.

La "rigidez" reglamentaria, la falta de innovación, la incapacidad para generar respuestas y concretarlas con traslado social de beneficios contribuye a alimentar un círculo de degradación del transporte público que a su vez alimenta la marginalidad socioeconómica y territorial de la ciudad pos industrial.

La falta de "competencia" político institucional del estado pos reforma en Argentina, fundamentalmente en términos de capacidad institucional para cumplir eficazmente su rol y de poder para ejercerlo, es una restricción para el diseño reglamentario, y en especial para su operatividad.

No se reglamenta ni controla con la voluntad. Es necesario capital, autonomía, y capacidades político institucionales para superar las restricciones, para encontrar puntos de interés en común y avanzar en el conflicto. Avanzar en esta dirección es indispensable para que el aporte de modelos desde lo técnico, instrumentos desde lo económico, y comisiones y organismos desde lo político institucional, no caiga en saco roto.

La cuestión reglamentaria involucra una cuestión histórica, temporal. La relación reglamentaria se edifica mediante procesos de diferente duración, con actores que se construyen desde diferentes puntos de partida y consolidan pesos diferentes.

La cuestión reglamentaria requiere analizar en diferentes escalas y actuar en diferentes niveles. La reglamentación es dinámica, pero su dinámica temporal no es única. Tiene diferentes duraciones (ciclos de corto, mediano y largo plazo) y también diferentes velocidades (tiempos más rápidos en lo jurídico y económico, más lentos en lo político institucional y cultural). Los momentos de cambio se desfazan en la transición de un ciclo a otro conforme a los ritmos de las dimensiones involucradas, lo que pauta momentos diacrónicos de crisis, y por ende, momentos sincrónicos de reconversión con diferentes estadios de maduración.

El análisis escalar de la reglamentación ofrece la múltiple contextualización de un proceso, y el micro escalar en particular, ofrece una visión ampliada de la ruptura. A diferencia del análisis temporal, sirve para diagnosticar y comprender el presente pero no el proceso. Sirve igualmente para proyectar, pero a su vez también para construir el cambio. La dinámica temporal de la reglamentación da una visión del proceso, y de su continuidad mediante la sucesiva generación y superación de tensiones. Sirve para comprender y para anticipar.

La primer fase de a reforma reglamentaria, tuvo como dimensiones dominantes la económica (reconversión empresaria y consecuente subvención) y la jurídica (concesiones y permisos). La dimensión socioterritorial y la política institucional prevalecerán en una segunda fase del proceso de reconversión.

La rigidez reglamentaria del transporte metropolitano tiene expresión territorial. A pesar de la reforma y del comportamiento territorial de la metrópolis, la configuración de la red se mantiene hasta hoy. La ciudad se expande, la red de transporte público no. Pero se observa



una tendencia a disminuir su cobertura territorial, independiente de su configuración, mediante una menor densidad y troncalización.

Las tensiones generadas por el modelo reglamentario del estado pos reforma se expresan a nivel macroeconómico y macro social. Agotan su competencia y comprometen su viabilidad. Trabajar en lo macro desde lo micro requiere una acción de acupuntura en la “política” pública. Para ello es indispensable conocer lo macro, las reglas que gobiernan el funcionamiento de la totalidad, y los puntos que “desbloquean” su funcionamiento.

En Buenos Aires, un cambio del transporte metropolitano requiere un cambio reglamentario del auto transporte público. Esto puede ser más “transformador” aún que constituir la mentada autoridad de coordinación. Más allá del peso relativo que el auto transporte posee en la distribución modal de viajes (peso a su vez fuertemente concentrado en una única jurisdicción de servicio, la nacional), es su peso en la matriz político institucional de relaciones lo que tiene valor paradigmático. Un cambio en las relaciones reglamentarias del auto transporte metropolitano repercute en las del sistema en su conjunto. Redefine y reacomoda las relaciones de los actores, y por su intermedio, la de los modos entre sí.

La reforma político institucional del auto transporte metropolitano es una acción de acupuntura política para el transporte de Buenos Aires. Esta reforma puede requerir cambios grandes y pequeños.

Es posible reducir los efectos negativos del proceso de maduración, y potenciar la capitalización de aspectos potencialmente positivos (como la reducción de costos, por ejemplo). Un traslado social de beneficios como objetivo lleva a priorizar herramientas reglamentarias orientadas al control de beneficios, y no sólo al control de costos. Monitorear (y determinar) las ganancias coloca como indicador al ingreso por kilómetro o por vehículo, en lugar del costo por kilómetro o por pasajero, por ejemplo.

La reciente “vuelta al estado” de algunas concesiones de servicios públicos (Trenes Metropolitanos, Aerolíneas Argentinas, entre otras) hace aún más relevante estas consideraciones. Una vuelta al estado “vacía de contenido” es una hipoteca. Es consolidar lo peor de las dos políticas: la “privatista” y la “estatista”.

Hoy el auto transporte de Buenos Aires puede volver a ser laboratorio de experiencias prototípicas. Puede recuperar la posición de ejemplo internacional que tuvo hasta hace poco como sistema metropolitano prestado por pequeñas y medianas empresas privadas sin subsidio con un nivel satisfactorio de cobertura, cantidad y calidad de servicio. En los '90 fue un ejemplo de “contra reforma”. Mantuvo una reglamentación fuertemente intervencionista, en contrario a lo predominante a nivel nacional (en otros sectores) e internacional (en el mismo sector). Esta situación, expresión de un alto nivel de conservadurismo de la relación reglamentaria, es una oportunidad para volver a ser expresión de una vanguardia, dando un nuevo contenido al estado en lo que hace a una segunda reforma político institucional del transporte urbano, allende lo económico (no ajeno).

En muchos aspectos la reforma del estado todavía no se hizo, y el estado pre reforma sobrevive en el pos reforma, pero con mayor debilidad. Aplicar pensamiento estratégico a lo micro sirve para articular y organizar un esquema institucional y de asignación de funciones que mejore su aptitud para lograr objetivos, mediante programas de tareas que asignen contenidos y definan roles.

Es momento de replantear posiciones, nivelar diferencias, corregir el rumbo teniendo en cuenta las condiciones actuales y reales. Generar una serie de cambios que, si bien vistos en forma parcial no hacen una diferencia, vistos en conjunto determinan la diferencia.



Sólo una gota de agua es necesaria para derramar un vaso. Sólo después de que una sucesión de gotas se adicionara previamente.

BIBLIOGRAFÍA

ALEXANDERSSON, G. y PYDOKKE, R. (2003) Bus deregulation in Sweden revisited: experiences from 15 years of competitive tendering. En: Thredbo8, International Conferences on Competition and Ownership of Land Passenger Transport, Río de Janeiro. En CD ROM.

ARAGAO, J. (2000) Modernização, abordagem empírica das empresas frente às exigências do transporte. En: Henry, E.; A. Brasileiro & Turma (eds.) Viação ilimitada. Ônibus das cidades brasileiras, Cultura Eds., Sao Paulo.

ARAGAO, J.; A. BRASILEIRO; O. LIMA NETO; E. SANTOS y R. ORRICO Fo. (2000) Construindo modelos de relações institucionais e regulatórias no transporte público urbano: algumas considerações metodológicas. En: Santos, E. e J. Aragao (eds.) Transporte em tempos de reforma, L.G.E. Editora, Brasília.

ARAGAO, J. y E. SANTOS (2000) Elementos conceituais para uma regulamentação sistêmica do transporte urbano de passageiros. En: Santos, E. e J. Aragao (eds.) Transporte em tempos de reforma, L.G.E. Editora, Brasília.

ARGENTINA – CNRT (2008) Boletín estadístico Año 2007, Gerencia de Calidad y Prestación de Servicio, Bs. As. Formato electrónico.

ARGENTINA – ENTE DE LA CIUDAD (2001) Incremento tarifario en transporte público de pasajeros, Bs. As..

BARBIEUX, C. (1999) Contractualisation - competition - regulation. Three guidelines for improved efficiency in urban public transport. En: Sixth International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Cape Town, pp. 1 - 8.

BELLON, A. (2002) ¡Viva la crisis política!. Autolimitación del poder público. Le Monde Diplomatique, Capital Intelectual S.A., año III, Nº 36, Junio 2002, Buenos Aires, pp. 16 - 17.

BENTLEY, R. (1998) Sustainable transport: the role of the bus in the post - competitive market. En: Transport Reviews, vol. 18, Nº3, Taylor & Francis, London, pp. 199 - 213.

BODMER, M. y M. ROMERO SAENZ (1998) Metodología Quantum de Desempenho para empresas de transporte. En: Transporte em transformação, Makron books / CNT, Sao Paulo.

BODMER, M. y D. MACEDO PORTO (2000) Marketing no setor do transporte coletivo: uma proposta estratégica. En: Santos, E. e J. Aragao (eds.) Transporte em tempos de reforma, L.G.E. Editora, Brasília.

BOYER (1989) Teoría de la reglamentación. Un análisis crítico, CREDAL-SECYT, Bs. As..

BOYER, R. e Y. SAILLARD (1995) Teoría de la reglamentación: estado de los conocimientos, Eudeba, Buenos Aires.

BRASILEIRO, A. (1993) Relaciones contractuales entre los poderes públicos y las empresas privadas de autobuses urbanos en Brasil. EURE, Nº56, Pontificia Universidad Católica de Chile-Inst. de Estudios Urbanos, Sgo. de Chile, pp. 29 - 40.

CONTRERAS, C.; E. SANTOS y R. ORRICO FO. (1998) Aspectos de la relación entre economías de escala y la concentración empresarial en el transporte público por autobús. En: IX CLATPU, Guadalajara (actas electrónicas).

COWIE, J. y D. ASENOVA (1999) Organisation form, scale effects and efficiency in the British bus industry. En: Transportation 26, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, pp. 231-248.

CHAPOUTOT, J. y GAGNER, J. (1973) Caractères économiques des transports urbains. Contribution à une recherche sur le rôle de l'Etat et des collectivités locales dans le fonctionnement économique des transports urbains, Université des Sciences Sociales, Grenoble.

DE RUS, G. (1993) Reglamentación y competencia en el transporte urbano: teoría y evidencia. En: Los problemas del transporte metropolitano. Un análisis de casos, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid.



EVANS, A. (1991) Bus competition: economic theories and empirical evidence. *Transportation Planning and Technology*, vol. 15, pp. 295 - 313.

FERNANDEZ DURAN, R. (1980) *Transporte, espacio y capital*, Nuestra Cultura, Madrid.

FIGUEROA, O. (1999) Políticas nacionales de desarrollo y políticas sectoriales de transporte urbano. Coherencias y contradicciones. En: X CLATPU, Universidad Simón Bolívar, Caracas, pp. 597 - 604.

FIGUEROA, O. (1999a) Las mejoras del transporte público frente a la congestión. *Jornada de Transporte Público. Carriles exclusivos para ómnibus*, Instituto Superior de Urbanismo - Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

GOMEZ IBAÑEZ, A. y J. MEYER (1993) *Going private*. The Brookings Institution, Washington D.C.

GIOVANNI, L. (1996) Comportementes, ressources, procès: avant la "révolution" de la consommation. En: Revel, J. (comp.) *Jeux d'échelles. La micro-analyse à la expérience*, Hautes Etudes, Gallimard Le Seuil, Paris.

GOMIDE, A. e R. ORRICO Fo. (2000) Concessões de serviços de ônibus urbanos: a necessária introdução da competitividade e o papel das licitações. En: Santos, E. e J. Aragao (eds.) *Transporte em tempos de reforma*, L.G.E. Editora, Brasília.

GUILARTE, M. e J. FARIAS (1998) Relación entre los ciclos urbanos de transporte, usos del suelo y definición de las generaciones urbanas de Caracas. IX CLATPU, Guadalajara (en CD ROM).

GUTIERREZ, A. (1997) Estado y transporte. Transformaciones a la luz de la reestructuración económica capitalista. VI EGAL, Fac. de Filosofía y Letras - UBA, Bs. As. (en CD ROM).

GUTIERREZ, A. (1997a) Neoliberalismo y servicio público: el caso del transporte urbano de pasajeros, con especial referencia al de la región metropolitana de Buenos Aires. En: Anais XI ANPET, COPPE-UFRJ, Río de Janeiro, volumen 2, pp. 635-643.

<http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/ptt/publicaciones2.html>

GUTIERREZ, A. (1998) Crónica de una renegociación anunciada. La historia "no oficial" de la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos de pasajeros. *Realidad Económica*, N°158, IADE, Bs. As., pp. 92-117.

GUTIERREZ, A. (2000) Reglamentación y plusganancias en el autotransporte urbano. El caso de Buenos Aires. En: XIV Congreso de Pesquisa e Ensino em Transportes, ANPET-UFRGS, Gramado, 2000, pp. 141 - 152.

<http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/ptt/publicaciones2.html>

GUTIERREZ, A. (2000a) Competição, regulamentação e concentração empresarial no transporte público metropolitano de Buenos Aires. In: Santos, E. e J. Aragao (eds.) *Transporte em tempos de reforma*, L.G.E. Editora, Brasília.

GUTIERREZ, A. (2000b) La producción del transporte público en la metrópolis de Buenos Aires. Cambios recientes y tendencias futuras. *Revista EURE*, N°77, Instituto de Estudios Urbanos-Pontificia Univ. Católica de Chile, Sgo. de Chile, p. 109 - 136.

GUTIERREZ, A. y J. REARTE (2001) La regulación de los servicios públicos de transporte de pasajeros por automotor y ferrocarril en la región metropolitana de Buenos Aires. En: III Encuentro Latinoamericano de Instituciones Responsables de la Supervisión, Fiscalización y Regulación en Transporte, Convención Internacional de Transporte 2001, Ministerio del Transporte de la República de Cuba, La Habana.

GUTIERREZ, A. (2001b) Diagnóstico empresarial y operativo. Informe. Ente Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires.

GUTIERREZ, A. (2004) La (des) reglamentación del autotransporte metropolitano de pasajeros. En: *Territorio* N°11, Serie monográfica, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Bs. As., 78 págs..

GUTIERREZ, A. (2004a) Concentración empresarial y eficiencia en el autotransporte urbano de Buenos Aires. En: *EURE* N°91, Instituto de Estudios Urbanos - Pontificia Universidad Católica de Chile, Sgo. de Chile, pp. 97-110.

GUTIERREZ, A. (2005) Movilidad urbana y transporte alternativo en Buenos Aires. En: Brasileiro, A.; Lima Neto, O. y Maia, M. L. (eds.) *Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes 2005*, ANPET, Río de Janeiro, pp. 56-67. <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/ptt/publicaciones2.html>



GUTIERREZ, A. (2006) Política de transporte público en la ciudad de los '90. Reglamentación y concentración empresaria en el auto transporte metropolitano de Buenos Aires. Tesis de doctorado. Biblioteca de la Fac. de Filosofía y Letras – UBA, 434 págs. y anexos.

GUTIERREZ, A. (2006a) Política de transporte público en la ciudad de los '90. Reglamentación y concentración empresaria en el auto transporte metropolitano de Buenos Aires. En: Revista Transportes, Volumen XIV, Nº1, Junio de 2006, ANPET, Río de Janeiro, pp. 5-20 (extracto tesis doctorado).

GUTIERREZ, A. (2006b) Paradojas entre objetivos y resultados de políticas públicas. Análisis comparado del auto transporte colectivo de Buenos Aires. En: Revista Geousp - Espaço e Tempo, Nº19, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo, pág. 213 - 237.
<http://www.geografia.ffch.usp.br/publicacoes/Geousp/Geousp19/Intercambio_Andrea.pdf>

GUTIERREZ, A. (2008) Déplacements motorisés et l'étalement illimité de Buenos Aires, Journée Cientifique "Mégapoles, transports et mobilités: confrontations", PMG / INRETS, Paris.
<<http://www.megapole.org/Deplacements-motorises-et.html>>. También en español.

HALPERIN, J. (2002) Saramago: soy un comunista hormonal. Capital Intelectual S.A., Buenos Aires.

HENRY, E. (2000) Os funis, um esquema analítico. Da produção do serviço à empresa capitalista de transporte. In: Henry, E.; Brasileiro, A. & Turma (eds.) Viação ilimitada. Ônibus das cidades brasileiras, Cultura Eds., Sao Paulo.

HENRY, E.; A. BRASILEIRO & TURMA (2000) Viação ilimitada. Ônibus das cidades brasileiras, Cultura Eds., Sao Paulo.

HENSHER, D. (2005) (ed.) Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Elsevier Ltd., United Kindom.

KEIFMAN, S. (2001) Premio Nobel de Economía 2001. En: La Gaceta de Económicas, año 2, Nº16, FCE - UBA, Buenos Aires, p. 4 - 5.

KLIKSBERG, B. (2001) Stiglitz: la otra economía. En: La Gaceta de Económicas, año 2, Nº16, FCE - UBA, Buenos Aires, p. 1 - 3.

LACOSTE, I. (1976) La géographie, ca sert, d'abord, a faire la guerre, Maspero, Paris.

LEPETIT, B. (1996) De l'échelle en histoire. In: Revel, J. (comp.) Jeux d'échelles. La micro-analyse à la expérience, Hautes Etudes, Gallimard Le Seuil, Paris.

LEVEQUE, F. (1998) Économie de la réglementation, La Découverte, Paris.

LIPIETZ, A. (1995) Posfordismo y nuevas restricciones ecológicas. En: Realidad Económica Nº131, IADE, Buenos Aires.

LIPIETZ, A. y G. BENKO (2000) La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-economique, Presses Universitaire de France, Paris.

LOPEZ, A. y R. FELDER (1996) Reglamentación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: los casos de los servicios de gas natural, electricidad y agua potable. INAP, Serie I, Documento Nº 57, Buenos Aires.

MACARIO, R. (2005) Institutional frameworks, regulatory agencies and the land passenger transport industry: reflections on recent evolution. En: Competition and Ownership in Land Passanger Transport (David Hensher, ed.), Elsevier Ltd., United Kindom.

MARTINS, J. (1997) Globalizacao, auto-sustentabilidade e planejamento de transportes urbanos. XI ANPET, Vol.2, PUC - COPPE/UFRJ - ANPET, Río de Janeiro, pp. 1031 - 1043.

MARTINS, J. (1997a) Novos enfoques para a pesquisa em transporte diante do próximo ciclo econômico. XI ANPET, Vol.2, PUC - COPPE/UFRJ - ANPET Río de Janeiro, p. 619 - 634.

MÜLLER, A. (1990) El autotransporte colectivo privado de Buenos Aires, 1960-1990. Saldo favorable o contrario a la desreglamentación?. Desarrollo Económico, v.29, Nº116, IADE, Bs. As., enero-marzo, pp. 553 - 577.

OSZLAK, O. y R. FELDER (2000) La capacidad reglamentaria del Estado en Argentina. Mimeo, FCE - UBA.

PIREZ, P. (2000) Los servicios urbanos y el funcionamiento público de la ciudad. En: Primer Seminario de Investigación sobre Servicios Urbanos en el AMBA, Centro de Altos Estudios, Fac. de Cs. Sociales – UBA.



- PRESTON, J. (1999) An overview of public transport in the United Kingdom and forecasts for the new millennium. En: Sixth International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Cape Town.
- RAMOS, R. (2000) Uma estratégia de política regulatória para competição e qualidade no transporte público urbano brasileiro". En: Santos, E. e J. Aragao (eds.) Transporte em tempos de reforma, L.G.E. Editora, Brasília.
- REBORATTI, C. (2001) Una cuestión de escala: sociedad, ambiente, tiempo y territorio. En: VIII Encuentro de Geógrafos de América Latina, Fac. de Arquitectura y Urbanismo - Universidad de Chile, Sgo. de Chile (en CD ROM).
- REVEL, J. (1996) Micro-analyse et construction du social. In: Revel, J. (comp.) Jeux d'échelles. La micro-analyse à la expérience, Hautes Etudes, Gallimard Le Seuil, Paris.
- SANTOS, E., ARAGAO, J., BRASILEIRO, A. e R. ORRICO (2000) Sacudindo a poeira e construindo o novo ciclo de desenvolvimento do transporte público por ônibus. In: Santos, E. e J. Aragao (eds.) Transporte em tempos de reforma, L.G.E. Editora, Brasília.
- SANTOS, M. (1996) De la totalidad al lugar. Oikos-Tau, Barcelona.
- SANTOS, E. y R. ORRICO Fo. (1998) Estratégias regulatórias para o setor de ônibus urbanos: licitações como garantia de competitividade. En: Transporte em transformação, CNT - Makron Books, Sao Paulo.
- STIGLITZ, J. (1998) Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el consenso post - Washington. Desarrollo Económico, IADE, Bs. As., octubre - diciembre.
- VAN DE VELDE, D. (2005) The evolution of organisational forms in european public transport during the last 15 years. En: Competition and Ownership in Land Passenger Transport (David Hensher, ed.), Elsevier Ltd., United Kindom.
- VISPO, A. (1999) Los entes de reglamentación. Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- WALLIS, I. (2005) Regulatory policy developments in the Australasian urban public transport sector. En: Competition and Ownership in Land Passenger Transport (David Hensher, ed.), Elsevier Ltd., United Kindom.
- WHITE, P. (1994) Public transport: privatization and investment. Transport Policy, vol. 1, Nº3, Butterworth - Heinemann Ltd., pp. 184 - 194.
- YANES, L., DOMINGUEZ ROCA, L., BLANCO, J., GUTIERREZ, A., ARIAS, F., GEROSI, L., RIMA, J.C. e J. REARTE (1996) Impacto territorial y socioeconómico de la privatización y desreglamentación de empresas y actividades del transporte en Argentina. VIII Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano, ANTP-Prefeitura da Cidade de Curitiba, Curitiba, Brasil, pp. 431 - 445.



Andrea Gutiérrez (angut2@filo.uba.ar).

Licenciada y Doctora en Geografía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora de Geografía Económica (Carrera de Geografía - UBA), de la Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales (UBA) y de la Maestría en Políticas de Integración Latinoamericana (Universidad Nacional de La Plata). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CoNICET), y desde 1991 de la UBA. Directora de proyecto, Programa UBACyT 2008 – 2010, y Programa Mobility & Health – Argentina (IFRDT /SKAT-COSUDE). Consultora de organismos nacionales e internacionales sobre temas regulatorios, económicos e institucionales del transporte urbano. Jurado y directora de tesis, evaluadora de revistas especializadas en temas urbanos, autora de 80 publicaciones en cuatro idiomas, con premios y distinciones.