

Políticas Públicas como combinatoria de incapacidad de gestión, intereses sectoriales y falta de transparencia: La crisis permanente del Autotransporte Público de Pasajeros de la R.M.B.A.

Sabrina Paula Abran.

Resumen

En un plano general el tema que aborda el presente trabajo se refiere a las políticas públicas como reflejo del subdesarrollo, a partir de las cuales se implementan paliativos a situaciones críticas que requieren medidas de carácter estructural que eliminen las causas que originan las mismas. El centro de la problemática está dado por las reformas que se trazaron desde la década del '90 para el Autotransporte Público de Pasajeros (APP) de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), Servicio Público que desde la década del '60 se oferta de modo privado y cuya prestación procuró reglamentarse en 1994. El acercamiento a dicho tema refleja, tanto por parte de las diversas instancias estatales relacionadas a dicho sector como así también en relación a los grupos empresarios prestatarios de dicho servicio, un estado de crisis permanente. El difuso nivel de transparencia en este ámbito puede ser vislumbrado en el Decreto N° 260/1997, respuesta estatal ante la crisis del sector asegurador del APP debido al alto grado de accidentología del mismo, mediante el cual las víctimas vieron postergado el cobro de las indemnizaciones pertinentes*. Considerado dicho Decreto como un subsidio indirecto al sector, el año 2002 marcaría un hito a partir del comienzo de subsidios directos al mismo lo cual al día de la fecha se aúna a diversos factores que confieren actualidad a dicho tema. Los objetivos planteados se refieren a la exploración del grado de eficacia del accionar estatal así como al nivel de injerencia en las mismas por parte de presiones sectoriales. Debido al tipo de variables implicadas la metodología es principalmente de carácter cualitativo, siendo a su vez necesario tener en cuenta el carácter exploratorio del trabajo

1. Introducción

Si bien durante el presente trabajo será necesario realizar una descripción al menos general sobre el funcionamiento del servicio de Autotransporte Público de Pasajeros es necesario destacar que los objetivos de la misma no están guiados por una mirada experta en el tema de transportes que pretenda prescribir recetas infalibles de carácter técnico para su mejora. Las metas analíticas fueron fijadas bajo el supuesto referente al funcionamiento de dicho sector como reflejo de políticas públicas trazadas en desmedro de la ciudadanía y favoreciendo intereses empresarios.

Frente a la concepción de un *Estado concertador*, que pueda llevar a cabo un proyecto de desarrollo mediando los diversos intereses sociales, políticos y económicos en juego en toda sociedad; y *profesionalizado* nos encontramos frente a una administración pública cuya morfología y accionar denotan la permeabilidad de los gobiernos ante las presiones de diversos grupos de poder. La planificación del transporte en países como Argentina, donde dicha fragilidad parece imposibilitar la prosecución de proyectos a largo plazo, implica la necesidad de contar no sólo con profesionales competentes en dicho tema sino que a su vez también requiere una fuerte voluntad política. Un ejemplo de las consecuencias de la ausencia de dichas características puede observarse en los fracasos por constituir un ente autárquico que articule el transporte metropolitano, reuniendo a las tres instancias que tienen competencia sobre la R.M.B.A. (nacional, provincial y municipal)¹: el proyecto de Ley de Creación de la *Autoridad del Transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires* (ATAM) acabó perdiendo estado parlamentario debido a la demora en su tratamiento, y el *Ente Coordinador del Transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires* (ECOTAM) que fuera creado en 1998 por medio de la Ley N° 25.031 al día de la fecha no ha logrado conformarse *de hecho* ya que aún no han adherido el conjunto de las jurisdicciones involucradas. Habiendo sido un tema de intercambio permanente en los debates centrados en el transporte de pasajeros y a la importancia económica y social del mismo, la atomización tanto a nivel territorial como en relación a la diversidad de la oferta se estima como un factor contraproducente ya que se descarta la posibilidad de integración intra e intermodal lo cual derivaría en beneficios de eficacia tanto para los usuarios como para los prestadores del servicio.²

* Los ecos sobre las sospechas de corrupción en relación a este tema resurgieron en Noviembre del pasado año cuando el periodista de Página 12 Julio Nudler consideró censurada por la dirección de dicho diario su editorial referente a dicho sector asegurador, conflicto que derivó en la disolución de la Asociación de Periodistas.

¹ La Región Metropolitana de Buenos Aires comprende la Capital Federal y 42 partidos de la Provincia de Buenos Aires. Ver Decreto N° 656 del año 1994.

² Ver Larrazábal (2004), y Piola de Andraca y Sepúlveda Jaques (2004)

A diferencia de los modos de transporte terrestre por trenes y subterráneo el APP es un servicio público que ha sido prestado por el sector privado desde principios de la década del '60, pero la evolución del sistema desde su surgimiento en 1928 carecía de un marco normativo acorde que regularizara su funcionamiento. Teniendo en cuenta este vacío normativo así como la necesidad de implementar determinados parámetros de operación ante los cambios propios de toda transformación histórica, las reformas implementadas en el autotransporte metropolitano de jurisdicción nacional se plasmaron en el Decreto N° 656 del año 1994 a través del cual se mantuvo el carácter de servicio regulado por franquicias (permisos de explotación), normándose a su vez los servicios de oferta libre y diversificando la oferta de servicios públicos. Pero aquello que se inició como un proceso que derivaría en el ordenamiento de las condiciones de competencia en este mercado junto con la mejora en la calidad de prestación del servicio una década más tarde revela su ineficacia.

Entre los objetivos de esta exposición se halla principalmente el poder analizar de modo histórico y estructural la infertilidad por parte de las diversas gestiones públicas pertinentes para ofrecer soluciones de largo plazo a situaciones conflictivas, reflejando lo que Osvaldo Sunkel considera como origen de las recurrentes crisis latinoamericanas ya que poseen un sistema cuyo funcionamiento normal deriva en resultados infructuosos y “...*los seguirá produciendo en tanto la política de desarrollo siga atacando más los síntomas del subdesarrollo que los elementos estructurales básicos que los configuran...*”³. Toda crisis implica una urgencia que requiere solución pero es necesario instrumentar las mismas de modo que sus causas primeras no queden luego latentes representando un naciente peligro o el cimiento de otros nuevos.

Como ocurre en gran parte del resto de los países latinoamericanos, el Estado argentino se halla sobrecargado de demandas por parte de la sociedad, a la vez que históricamente se han formado y fortalecido ciertos sectores con capacidad de presión sobre el mismo que pujan por imponer sus intereses lo cual obstaculiza la implementación de un proceso de desarrollo con continuidad y favorable a la nación en su conjunto que no dependa de los vaivenes políticos.

Ampliando la concepción de *Estado concertador* mencionada anteriormente, y caracterizado el mismo por la construcción de una amplia capacidad de gestionar y llevar adelante una estrategia de desarrollo que instrumente a su vez los diversos elementos y etapas

³ Ver Sunkel (1991), pp. 507.

necesarias para llevar a cabo dicho proceso, considero interesante mencionar algunas de las premisas neoestructuralistas para la transformación de los estados latinoamericanos⁴ y desde cuya óptica podrán explorarse las políticas públicas en el ámbito de los transportes. Algunas de estas son:

- a) Rol económico del Estado centrado en el planteamiento por parte del mismo de una visión estratégica de desarrollo, creando a su vez los marcos necesarios no sólo a nivel de los incentivos y precios relativos sino también en cuanto a las características de un Estado Concertador que permita la viabilidad de dicho proyecto.
- b) Fortalecimiento de las *funciones estatales básicas* (infraestructura, salud, educación) y *clásicas* (marco legal, policía y seguridad ciudadana; política de relaciones exteriores, equilibrios macroeconómicos y equidad; cuidar estrangulamientos clave de divisas, ahorro e inversión); frente a la posibilidad de contar con sectores privados capaces de desempeñar eficazmente aquellas actividades relacionadas a las *funciones empresariales o productivas* (administración de empresas, producción directa de bienes y servicios).
- c) Fortalecimiento de las *funciones auxiliares* del estado (fomento, desarrollo y regulación adecuada de mercados asociados directamente con la producción, construcción de infraestructura tecnológica y científica, desarrollo de mecanismos eficientes de intermediación financiera y de acceso al crédito) en tanto punto de apoyo para la competitividad estructural de la economía .
- d) Reordenamiento de las finanzas públicas consolidando sus fuentes de ingreso y reestructurando el gasto, procurando la reducción de subsidios financieros que no posean un verdadero carácter redistributivo justificado socialmente.

2. Breve reseña de los orígenes del Autotransporte Público de Pasajeros (APP)

El ámbito del autotransporte público de pasajeros de Buenos Aires ofrece una panorama conflictivo desde sus inicios, particularmente no sólo en referencia a la competencia que enfrentarían los otros modos de transporte terrestre desde fines de la década del '20 y principios del '30 sino también en relación al modo en que las presiones producto de la misma se traducirían en el modo de accionar por parte del Estado.

Desde 1928 Buenos Aires contaría con una nueva variante a los modos de transporte público que la ciudad ofrecía (tranvías, ferrocarriles, ómnibus y subterráneo), sumándose

⁴ Ver Ramos y Sunkel (1991) y Salazar Xirinachs (1991)

desde Septiembre de dicho año lo que al día hoy se conoce masivamente como servicio de colectivos. Su rápido auge, debido en parte a la ventaja comparativa de traslados más rápidos, se vería interrumpido en 1936 a través de la Ley N° 12.311 la cual creaba la *Corporación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires*, monopolio mixto integrado por las empresas prestadoras del servicio de transporte junto con la Nación y la Municipalidad, participando estas últimas con una proporción de acciones equivalente a los impuestos que las empresas les adeudaban. Exceptuando a los ferrocarriles, dicha Corporación poseía las funciones de control y coordinación de la prestación de todos los servicios de transporte público de pasajeros y se hallaba exenta de pagar impuestos; pero ni siquiera la facultad de expropiar colectivos logró frenar la decadencia de la empresa. A partir de directivas emanadas desde las autoridades que realizaron el golpe militar de 1943 dicho recurso fue frenado a la vez que exigió a la Corporación una mejora en la prestación de sus servicios, desde entonces el servicio de colectivos comenzó a recuperarse ya que paulatinamente comenzaron a incorporarse antiguos propietarios de líneas junto con nuevos particulares en calidad de contratados por aquella. Pero la *Corporación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires* no logró evitar su decadencia, en 1948 caducó la concesión que le fuera otorgada y posteriormente fue liquidada.

El Ministerio de Transportes, siendo declarado autoridad competente sobre el transporte colectivo de la ciudad de Buenos Aires y las zonas contiguas del Gran Buenos Aires, creó *Transportes de Buenos Aires*, empresa que tendría a su cargo todos los servicios que había prestado la Corporación a la vez que era la responsable de llevar a cabo una política de privatización de los mismos. Los intentos del Estado por instrumentar políticas en este ámbito fueron infructuosos y en 1960, ante la grave situación económica de dicha empresa, le fue ordenado a la misma que transfiriera los servicios de transporte automotor al sector privado. Dos años más tarde *Transportes de Buenos Aires* dejaría de existir.

Desde entonces el servicio de A.P.P. de la R.M.B.A. se ha prestado desde el seno del cual surgió, la iniciativa privada.

Estudios e informes de la CEPAL realizados en la década del '80 y del '90⁵ destacan las ventajas del servicio de colectivos de Buenos Aires, haciendo hincapié en la estructuración empresarial del sector junto con la ausencia de subsidios directos al mismo, pero en la actualidad ambos factores no revisten las mismas características de entonces.

⁵ Ver CEPAL (1985) y (1991)

Si bien las empresas surgieron y se estructuraron de diversas formas la modalidad que representó la más común, y que fuera a su vez considerada la más eficiente, es la *sociedad de componentes*. Sintéticamente podría caracterizarse a partir de una empresa que es concesionaria de un servicio público y cuyos inversionistas o *componentes* detentan una proporción de acciones equivalente a la cantidad de vehículos que poseen. Planteada de este modo la organización empresarial del sector no parece diferir de la que se presenta en otros ámbitos pero es necesario señalar que desde aquella relación inicial, donde un propietario podía inclusive conducir su vehículo y poseer un poder dentro de la empresa de acuerdo a la cantidad de vehículos que detentara, al día de la fecha se ha producido un proceso de concentración empresarial sobre el cual generalmente sólo suelen destacarse las ventajas.

3. Cambios durante la década del '90.

El Decreto N° 656 de 1994 además de establecer los límites de la RMBA y definir y clasificar los servicios Público y de Oferta Libre, estableció también los requisitos, derechos y obligaciones de los operadores. Podría realizarse aquí un examen exhaustivo de la evolución de los diversos factores que dicha normativa introdujo como elementos imprescindibles para la prestación de dicho servicio pero de acuerdo a los objetivos exploratorios planteados, junto con la dificultad de acceso o no disponibilidad de todos los datos referentes a aquellos, se seleccionaron aquellos que se consideran de mayor relevancia.

Una de las principales consecuencias de las modificaciones introducidas por los nuevos parámetros establecidos fue la modificación en la *organización empresarial* del sector. Algunos de los nuevos requisitos para poder ser prestadores del servicio se refirieron a la constitución de tipos societarios específicos junto con la determinación de un piso mínimo en referencia al patrimonio y la garantía, lo cual derivó en la desaparición de las sociedades de componentes junto con la quiebra y concurso de algunas empresas (en algunos casos eran reabsorbidas por otras) que no pudieron afrontar los nuevos requerimientos de capital. Durante la década de los '90 se inició un proceso de concentración empresarial que se vio reflejado en un aumento en la cantidad de líneas promedio por empresa, pero esto no se vislumbra a simple vista en los datos estadísticos brindados por la Comisión Nacional de

Regulación del Transporte (C.N.R.T.)⁶; organismo encargado del control y fiscalización de la prestación de dichos servicios.

De acuerdo a diversos trabajos realizados por Andrea Gutiérrez las estadísticas de la CNRT son elaboradas mediante una metodología que refleja sólo aquellas empresas prestadoras que operan una o más líneas identificadas bajo una misma razón social, no plasmando la existencia de aquellas que poseyendo diferente razón social son controladas por un mismo capital (empresas conglomerales) o grupo de capitales (uniones de empresas). Comparando los datos producto de la metodología aplicada por el organismo oficial y aquellos provenientes de la aplicada por la investigadora los resultados revelan el modo en que tergiversar lo que simula ser inocuo puede actuar en favor de un sector empresario. De acuerdo a la C.N.R.T. entre 1990 y 2000 el número de empresas se redujo en un 15% y la cantidad de líneas promedio operadas por las mismas aumentó un 14%, mientras que de acuerdo al criterio aplicado por Gutiérrez las primeras descendieron en un 40% al tiempo que su tamaño (medido en cantidad de líneas operadas) resulta un 68% más grande que el reflejado en la información oficial. Otro fenómeno de relevancia que se registra en los cambios a nivel empresario es la participación de empresas autotransportistas en los contratos de concesión de servicios ferroviarios suburbanos y subterráneos en el marco de las privatizaciones realizadas a mediados de la década del '90, resultando en un 62% de los operadores del APP de jurisdicción nacional con participación en los consorcios que intervienen en la prestación de los servicios ferroviarios concesionados.⁷

La importancia de poder realizar un análisis como el anterior radica no sólo en lo fundamental de transparentar la información sino que a su vez en él mismo se halla la respuesta al interrogante referente a qué se pretendería ocultar y con qué fin. A través de aquél se hace visible un proceso de expansión económica de los sectores empresarios involucrados, considerando que desligar totalmente dicho fenómeno de la capacidad de presión que pueden concentrar representaría una mirada demasiado inocente. Un claro ejemplo del poder de presión que pueden acumular dichos sectores se vio reflejado a partir de la quiebra de *Belgrano Cooperativa de Seguros Limitada* a principios del año 1996, una de las principales

⁶ La C.N.R.T. es un organismo descentralizado de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con competencia en los servicios de transporte automotor y ferroviario de jurisdicción nacional. Mediante los Decretos de Necesidad y Urgencia del P.E.N. N° 660/1996 y 1388/1996 se establecieron su creación y Estatuto Constitutivo respectivamente, fusionándose en un mismo ente la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CoNTA) y la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF).

⁷ Ver Gutiérrez (2004), (2000) y (1998).

aseguradoras del autotransporte cuyo cierre derivó en el deber por parte de las empresas transportistas de afrontar las indemnizaciones por sentencias judiciales. Desde entonces, y ante la imposibilidad de soportar económicamente los montos derivados de estado crítico del sector de seguros, las cámaras y asociaciones empresarias iniciaron una serie de movilizaciones y paros en reclamo de una respuesta urgente por parte del Estado la cual llegaría en Marzo de 1997 a través del Decreto N° 260.

4. La crisis aseguradora y sus repercusiones

Por medio del Decreto N° 260/1997 se declaró en estado de emergencia a la actividad aseguradora y a la situación de las empresas prestadoras de dichos servicios. La principal consecuencia fue el otorgamiento al sector de una moratoria de sesenta cuotas para que abonaran los pagos indemnizatorios. Entre las principales razones que se esgrimen entre los considerandos como base del carácter de necesidad y urgencia de dicha decisión se encuentra la alta tasa accidentológica del sector, la que derivara en 27.000 juicios y cuyas consecuencias económicas ponen en riesgo la continuidad de un servicio que no sólo traslada a gran parte de la ciudadanía sino que a su vez también es una gran fuente de trabajo. También dentro de dicho Decreto se instruía a las diversas instancias pertinentes a emprender proyectos tendientes a disminuir la siniestralidad del sector de autotransporte de pasajeros y a la elaboración de un digesto y textos ordenados de la normativa vigente para el mismo, contribuir a la mejora medioambiental y desarrollar programas de educación vial obligatorios para los conductores de medios de autotransporte conjuntamente con campañas de difusión para la ciudadanía en su conjunto.

Las objeciones realizadas por diversos juristas plantean la inconstitucionalidad de dicho Decreto esgrimiendo diversos argumentos entre los cuales puede mencionarse que el mismo violaría los derechos de propiedad de las víctimas a indemnizar, y el uso por parte del Poder Ejecutivo de facultades que no le son inherentes estando el Poder Legislativo en ejercicio de sus funciones. El Dr. Atilio Alterini estuvo entre las voces que vieron en aquél una violación del principio de igualdad ante la ley ya que *“...coloca en situación de desigualdad a las empresas de autotransporte de pasajeros y sus aseguradoras, que han cumplido con sus deberes: éstas han tenido costos superiores, derivados de la prevención de los daños o del mantenimiento correcto de la responsabilidad patrimonial en el caso de las aseguradoras. Al otorgar a todos, los buenos y los malos, el mismo tratamiento, el dec.*

260/97 viola las reglas de la competencia en perjuicio de los cumplidores que, en razón de sus mayores costos de explotación, han disminuido su participación en el mercado o han visto mermar sus utilidades... ”⁸.

Al día de la fecha es prácticamente imposible la obtención de información oficial sobre el estado actual de las deudas que debieron afrontar las empresas luego de la crisis aseguradora, *off the record* se admite que hay un alto porcentaje de damnificados que no habrían cobrado el total de sus acreencias ya que un recurso que sería utilizado por aquellas estaría dado por la quiebra o concurso junto con las demoras que se registrarían para la expedición de las liquidaciones de las entidades. Pero como ya fuera mencionado, nadie arriesga oficialmente una afirmación a este respecto. Frente a una situación que podría haber desencadenado la debacle económica del APP, con sus múltiples consecuencias y principalmente en tanto servicio público cuya prestación el Estado debe garantizar, la respuesta del Poder Ejecutivo fue de *necesidad y urgencia* principalmente en sus aspectos económicos no revistiendo las mismas características aquellas medidas tendientes a disminuir las causas que originaron dicha debacle. Es decir, por ejemplo, el Decreto 260/97 contempla que el estado crítico del sector no puede aguardar los plazos que demandaría la sanción de leyes por parte del Congreso, debacle surgida entre otros factores de la alta siniestralidad del mismo pero para la cual se instruye a la entonces Secretaría de Obras Públicas y Transporte a realizar dentro de los siguientes 180 días las acciones pertinentes a reducir dicho nivel accidentalógico.

Con posterioridad a la crisis del sector asegurador iniciada a mediados de la década del '90 las consecuencias continuarían produciendo modificaciones en diversos ámbitos, una de ellas fue la dificultad para seguir explotando los servicios de APP por parte de algunas empresas que no podían cumplir con los nuevos requisitos patrimoniales necesarios para contratar seguros. Pero pocos habrían imaginado que los ecos de aquella problemática desencadenarían casi siete años después en lo que por algunos fue visto como una decisión editorial del Diario Página/12, y por otros considerado un caso de censura.

El 23 de Octubre del año 2004 el periodista, recientemente fallecido, Julio Nudler denunció que la columna de su autoría que debía publicarse en aquel día en el Suplemento Panorama Económico del Diario Página/12 había sido censurada. Titulada “De Títeres y Titiriteros” la misma aludía a la corrupción haciendo mención, entre otros, a la trayectoria del

⁸ Ver Alterini (1997), p.3

actual Jefe de Gabinete, Alberto Fernández, y al nombramiento de Claudio Moroni al frente de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN); quienes habían tenido cargos de suma relevancia en los principales organismos estatales relativos al seguro: La Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) y el Instituto Nacional de Reaseguros (INdeR). Las repercusiones de dicho acto derivaron en principio en una respuesta a través del mismo periódico por parte del periodista Horacio Verbitsky, en la misma procuraba refutar los dichos de Nudler esgrimiendo los argumentos de los propios Moroni y Fernández. Quien se consideró censurado acusaba que dicho acto se había realizado porque en el mismo develaba lo que catalogó como el pasado corrupto de actuales funcionarios gubernamentales. Al procurar refutar tanto los dichos de aquel como el carácter de censura Verbitsky esgrimió que la columna de Nudler se hallaba viciada no sólo por nutrirse de una única fuente informativa sino por el carácter exagerado de su reacción, respondiendo este último más a razones dadas por su crítico estado de salud que a una política de dirección editorial contraria a la libertad de expresión y de corte oficialista.⁹ Representaron dos posturas irreconciliables cuya profundidad del conflicto tuvo su correlativo entre el resto de los periodistas, ante la imposibilidad de unificar criterios y opiniones con respecto a si se trataba de un caso de censura o no la asociación de Periodistas (creada por el mismo Horacio Verbitsky en 1995) comenzó su disolución.¹⁰

El recurso a este tema no resulta caprichoso sino que adquiere relevancia al remitir a un tema sobre el cual si bien se realizan acusaciones cruzadas sin pruebas definitivas, arrojaría al menos un velo de sospecha sobre la relación entre el sector público y el privado en relación al desenvolvimiento del sector asegurador y los organismos estatales a él relacionados. La fuente primaria de información que le fuera criticada a Nudler está constituida por el libro “*Saqueo Asegurado*”¹¹, publicado por Roberto Guzmán quien entre 1994 y 1996 estuvo al frente de la liquidación del INdeR. Este organismo era el encargado de reasegurar a las empresas de seguros mediante un contrato por el cual los montos de los siniestros eran

⁹ Ver Página/12 (2004), pps. 10 – 12.

¹⁰ Para ampliar datos y opiniones sobre este tema se pueden visitar, entre otros: http://www.agenciamp.com.ar/Pol%EDtica/p_2004_11_19.htm, http://www.diariomardeajo.com.ar/cuanto_de_verdad_hay_en_los_dich.htm, http://www.diariosobrediaros.com.ar/dsd/diarios/zona_dura/15-11-2004.htm, http://www.lafogata.org/05arg/arg1/arg_20.htm, <http://www.lavaca.org/actualidad/actualidad872.shtml>, <http://www.pagina12web.com.ar/diario/elpais/1-43613-2004-11-14.html> <http://www.pca.org.ar/Numerosanteriores/705/UNA%20DENUNCIA%20CENSURADA.htm> y <http://www.oberaonline.com.ar/portal/displayarticle1997.html>.

¹¹ Ver Guzmán (1997).

compartidos por ambas partes, siendo la distribución de la carga a abonar determinada a partir de lo que se denomina “prioridad” (monto por debajo del cual la aseguradora debía efectuar el pago del siniestro sin participación del Instituto) Guzmán denunció lo que consideró como uno de los modos de vaciamiento del Estado bajo la complicidad tanto por parte de la mayoría del sector del reaseguro como del privado. A partir de diversos mecanismos internos al funcionamiento del propio organismo los montos presentados por las compañías se presentaban “inflados” frente a aquél lo que implicaba que el mismo debía enfrentarlos, esta junto con otras modalidades descriptas en su libro son las bases de lo que calificó como un entramado mafioso con complicidades de diversos sectores para drenar recursos públicos. Ni Alberto Fernández, quien ocupara el cargo de superintendente de Seguros de la Nación y miembro del Directorio del INdeR entre 1989 y 1995, ni Claudio Moroni (sucesor de aquel con posterioridad a su renuncia) estuvieron exentos de las sospechas y acusaciones articuladas por Guzmán. Si bien no se pretende aquí realizar un detalle pormenorizado sobre los contenidos de dicho libro al menos es necesario señalar que dichas autoridades no podían, o al menos no debían, estar al margen de lo que ocurría.

Uno de los principales argumentos esgrimidos por las empresas de transporte perjudicadas por la crisis aseguradora desencadenada en el año 1996 remitía a las deudas que el INdeR mantenía con las mismas. En 1991 se inició la desmonopolización del reaseguro que detentaba dicho organismo y Roberto Guzmán fue nombrado por Domingo Cavallo al frente de su posterior liquidación, es decir que desde entonces el mismo debía abocarse a las tareas de verificación de los montos reclamados (debido a que éste ya no celebraba contratos de reaseguro se apeló a la creación de un Fondo de Financiamiento de Pasivos del INdeR¹², impuesto que era pagado por cada ciudadano que contratara una póliza). De acuerdo a sus dichos, durante su gestión no sólo logró reducir ampliamente la cantidad de dinero que el Instituto abonó a las compañías (a partir de la introducción de diversos requisitos en el régimen de presentación de reclamos que, bajo las fuertes sospechas de corrupción organizada, permitieron transparentar los mismos) sino que a su vez también presencié los resultados de una estafa al Estado y la ciudadanía.

La gestión pública requiere ser evaluada tanto por sus acciones como omisiones. De acuerdo a los informes elaborados por Guzmán, los balances contables de *Belgrano Cooperativa de Seguros Limitada* examinados por la SSN al 30 de Junio de 1995 sólo

¹² Ver Decreto de Necesidad y Urgencia del P.E.N. N° 171/1991, artículo 4°.

mostraban una variación mínima que no revestía gravedad alguna mientras que pocos meses después el mismo organismo hallaría que la situación financiera de dicha compañía revelaba una insolvencia patrimonial superior a los 100 millones de dólares.

5. Subsidios directos e indirectos

Si bien todo servicio de transporte automotor característico de una metrópoli genera externalidades como por ejemplo contaminación ambiental, ruidos, desgaste de la infraestructura vial o congestión vehicular, al ser padecidos por el conjunto de la ciudadanía pueden considerarse como un subsidio indirecto a dicho modo de transporte ya que las mismas no se encuentran entre los costos internalizados en éste. A partir de los diversos aspectos hasta aquí analizados considero que puede afirmarse que el APP ha recibido una serie de subsidios que si bien no revisten carácter formal en cuanto tales tampoco poseen un carácter tan indirecto como las externalidades antes mencionadas. Algunos de estos son:

- El *Decreto 260/1997*, por el cual tanto las compañías que cumplieron sus deberes como los acreedores de las empresas beneficiadas por la moratoria establecida ven lesionados sus derechos.
- La creación del *Fondo de Financiamiento de Pasivos del INDeR*¹³, mediante el cual podría considerarse no sólo que todos los asegurados contribuyeron al pago de las indemnizaciones adjudicadas a algunos de ellos sino que hasta podría pensarse que los mismos perjudicados acabaron financiando las mismas.
- *Ampliación de la antigüedad del parque móvil*¹⁴, con el consecuente perjuicio derivado de la prestación del servicio con unidades deterioradas.

En referencia a los subsidios directos, el sistema de APP de la RMBA fue considerado durante mucho tiempo como un modelo servicio público explotado de modo privado con determinado grado de eficiencia sin necesidad de subsidios estatales. Pero desde el año 2002 dicho sector recibe transferencias a partir de dos modalidades, el precio diferencial del gasoil y la distribución de fondos obtenidos a través de una tasa al gas-oil equivalente al 18,5% sobre el precio del litro libre de impuestos la cual es costada por los consumidores de todo el país.¹⁵

¹³ Ver Decreto de Necesidad y Urgencia del P.E.N. N° 171/1991, artículo 4°.

¹⁴ Ver Resoluciones de la Secretaría de Transporte N° 293/2003, 424/2003 y 867/2004.

¹⁵ Ver Decretos de Necesidad y Urgencia del P.E.N. N° 652/2002 y 1377/2001, y Resolución Conjunta del Ministerio de Producción y Ministerio de Economía N° 18/2002 y 84/2002.

6. Conclusiones

Es fundamental destacar que el carácter exploratorio del presente trabajo probablemente constituya un punto de partida que permita posteriormente ahondar más profundamente en la problemática planteada. Aún así, considero que a partir de lo desarrollado es posible extraer algunas conclusiones generales sobre la misma.

El Autotransporte Público de Pasajeros constituye un servicio público cuya prestación si bien se ve afectada por las crisis propias de nuestro país, no deja de ser fundamental para el desarrollo del mismo. Es por eso que es necesario contar con una administración pública que se halle estructurada a partir de lógicas a largo plazo que integren los diversos aspectos relativos a una actividad de semejante relevancia.

A través del análisis presentado se procuró dar visibilidad a aquellos factores que para el conjunto de la sociedad suelen permanecer ocultos, por ejemplo a partir de un sector empresario que recurriría al *lobby* y presiones mediáticas para obtener medidas favorables a sus objetivos. Desde principios de 2005 pueden verse carteles en los colectivos en modo de reclamo por el aumento de los costos operativos frente a subsidios que no alcanzan para cubrir sus costos; recurso al que apelaron anteriormente, junto con las amenazas de *lock out* del servicio, frente a lo que presentaban como momentos conflictivos y críticos para el sector.

No se pretende realizar aquí un llamado a la estatización del servicio de APP, similar a las críticas relativas a la deficiente prestación de los servicios ferroviarios luego de su privatización, sino meditar con respecto al accionar (o la falta del mismo) por parte de las autoridades competentes para concebir y llevar a cabo un proyecto de transporte conjuntamente con un empresariado profesionalizado y responsable. Las “políticas” llevadas a cabo en la última década reflejan mayormente un corte de tipo paliativo y no estructural, impidiendo la recuperación no sólo del sector sino de aquellos que se hallan conexos al mismo como el de los seguros. Esto deriva en un efecto de “arrastre” que acaba siendo trasladado al conjunto de la sociedad la cual costea a través de los impuestos acciones que no derivan en una mayor calidad de los servicios públicos.

Al día de la fecha no existe un proyecto global ni articulado de política de transportes y este vacío remite a preguntarse acerca de las causas de su origen. De contarse, por ejemplo, con un plan de integración intra e intermodal como ocurre en la ciudad de Londres, el mismo redundaría en beneficios a nivel de los usuarios al tiempo que un aumento de la demanda debido a una mejor calidad también arrojaría ganancias para los operadores de los diversos

servicios. La atomización y falta de comunicación que caracteriza a los organismos y autoridades competentes fue observada directamente durante la recolección de información para la realización del presente trabajo, representando un obstáculo para la prosecución de algunos objetivos. Ante el requerimiento tanto en la Secretaría de Transportes de la Nación como en la CNRT de datos referentes a las infracciones detectadas por parte de los prestadores y a la caducidad de permisos de explotación en caso de haberse registrado, los mismos no pudieron obtenerse ya que de acuerdo a lo informado son procesos muy extensos que inclusive pueden llegar a involucrar instancias judiciales, motivo por el cual no pueden ofrecer información certera de carácter oficial.

Los silencios o vacíos en determinados aspectos contribuyen a meditar sobre la funcionalidad de la falta de transparencia para determinados intereses sectoriales. Constantemente nos encontramos con datos cuya elaboración introduce un sesgo, no sólo se aprecia en el caso de la medición de la concentración empresaria sino también en referencia a los ingresos del sector. En las estadísticas oficiales la recaudación del mismo no incluye los subsidios directos ni los montos percibidos en concepto de publicidad (durante la última década la técnica ha posibilitado el uso de la misma en el interior y exterior de las unidades así como en los boletos), montos que probablemente variarían los resultados de un análisis comparativo y exhaustivo sobre la evolución de la actividad en relación a los oficiales.

A partir de las premisas *neoestructuralistas* que fueran mencionadas en la introducción como bases para la construcción de un *Estado concertador* capaz de llevar a cabo un proyecto de desarrollo, el panorama ofrecido por el análisis del APP revela una insuficiencia por parte del sector público para concretar el mismo. Considero que no se observa un Estado con capacidad de concertar entre los diversos sectores sociales y llevar a cabo una visión estratégica de desarrollo colectivo, reflejándose en su defecto altos niveles de permeabilidad frente a diversas presiones sectoriales. En relación a sus funciones básicas, clásicas y auxiliares las mismas no se han fortalecido e inclusive podría considerarse que se ha producido un retroceso en su ejecución.

Como contrapartida a la explotación del servicio de APP por parte del sector empresarial privado se creó la CNRT como instancia de fiscalización y control de dicha prestación, pero aquellos datos pormenorizados que reflejarían el grado en que dicho organismo cumple con sus funciones parte de aquellos a los cuales no se ha podido acceder, desconociendo si se debe a la inexistencia de los mismos o a un supuesto carácter

reservado de aquellos. Quizás un indicio del funcionamiento de dicho organismo, el cual se encuentra intervenido desde hace más de un año, puede ser apreciado en la introducción de la II Carta Compromiso con el Ciudadano la cual admite que habiendo sido suscripta una primer versión de la misma en Mayo de 2003 “...*distintas causas impidieron su implementación, sin perjuicio de lo cual, las diferentes áreas de la Comisión trabajaron en el cumplimiento de los estándares asumidos...*”¹⁶. No hay informes disponibles sobre las causas que impidieron el logro de los objetivos establecidos.

Luego de haber analizado los intereses que confluyen en este ámbito dicha combinación dificulta la posibilidad de discernir claramente la causa originaria de la crisis autotransportista, tanto la incapacidad de gestión como los intereses sectoriales y la falta de transparencia parecen ser ingredientes presentes en la generación y reproducción de dicha problemática.

7. Bibliografía

- Alterini, Anibal A.; “Moratoria para los autotransportistas”, Diario La Ley, 16/4/1997, pps. 1 - 4.
- Arrizabalaga, Miguel Angel; Alterini, Atilio Anibal (prol.) (1998) “Responsabilidad en el transporte terrestre de pasajeros”, Abaco, Buenos Aires.
- Cardozo, Javier (2002) “Informe del Sector Transporte”. Informe realizado en el marco del Proyecto *Estudio para el diseño de una política social para los servicios de infraestructura en la Argentina*, desarrollado por el Banco Mundial y el Centro de Estudios Económicos de la Regulación (CEER) de la UADE, Buenos Aires.
- CEPAL (1991) “El efecto de los subsidios, la reglamentación y las diversas formas de propiedad en la calidad y eficacia operativa de los servicios de transporte de América Latina”. Documento presentado en el *Seminario regional sobre Aspectos institucionales del transporte colectivo en las ciudades Latinoamericanas*, Santiago de Chile, 13 – 15 de Noviembre.
- CEPAL (1985) “El contexto institucional del sistema de colectivos de Buenos Aires”. Documento presentado en el *Primer Encuentro Técnico entre Países Latinoamericanos sobre Transporte Urbano*, Brasilia, Octubre.

¹⁶ Ver Comisión Nacional de Regulación del Transporte (2005).

- Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires (1997) “El Decreto N° 260/97. Análisis de la moratoria dispuesta para las empresas de transporte automotor de pasajeros y sus aseguradoras.” Ponencias y conclusiones de la reunión de análisis realizada el 26 de Junio de 1997 por la Comisión de Derecho Civil (con la colaboración de la Comisión de Derecho Comercial).
- Comisión Nacional de Regulación del Transporte (2005). *Boletín Estadístico Año 2004*. Buenos Aires, CNRT.
- Comisión Nacional de Regulación del Transporte (2005). *II Carta Compromiso con el Ciudadano*. Buenos Aires, CNRT, Enero.
- Cortés, Antonio (2004) “Posibles alternativas para mejorar el Autotransporte Público de Pasajeros”. Ponencia presentada en las *Jornadas de Transporte en la Ciudad de Buenos Aires y su Región Metropolitana*, Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires, Junio, 2004.
- Gutiérrez, Andrea (2004) "Concentración empresaria y eficiencia en el autotransporte urbano de Buenos Aires". En: EURE N°91, Instituto de Estudios Urbanos - Pontificia Universidad Católica de Chile, ISSN 0250-7161, Santiago de Chile.
- Gutiérrez, Andrea (2000) “La producción del transporte publico en la metrópolis de Buenos Aires. Cambios recientes y tendencias futuras”. En: EURE N°77, Instituto de Estudios Urbanos - Pontificia Universidad Católica de Chile, ISSN 0250-7161, Santiago de Chile.
- Gutiérrez, Andrea (1998) “Crónica de una renegociación anunciada. La historia ‘no oficial’ de la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos de pasajeros”. En: Realidad Económica N°158, IADE, Bs. As., pp. 92-117.
- Guzmán, Roberto (1997) “Saqueo asegurado: la corrupción en el negocio de los seguros y el caso Salta”, Agencia Periodística CID, Buenos Aires, Argentina.
- Larrazábal, Erik (2004) “Objetivos de una política de transportes”. Ponencia presentada en el Seminario *Competitividad y eficiencia en el transporte terrestre* organizado por la CEPAL, Santiago de Chile, Septiembre, 2004.
- Página / 12, Buenos Aires, 14/11/2004.
- Piola de Andraca, Patricio y Sepúlveda Jaques, Osvaldo (2004) “Costos totales del transporte”. Ponencia presentada en el Seminario *Competitividad y eficiencia en el transporte terrestre* organizado por la CEPAL, Santiago de Chile, Septiembre, 2004.

- Ramos, Joseph y Sunkel, Osvaldo (1991) “Hacia un síntesis neoestructuralista” En: El desarrollo desde dentro, Fondo de Cultura Económica, México.
- Salazar Xirinachs, José Manuel (1991) “El papel del estado y del mercado en el desarrollo económico”. En: Sunkel, Osvaldo. El desarrollo desde dentro, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sunkel, Osvaldo (1991) “Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales hacia un enfoque totalizante”. En: Cincuenta años de Pensamiento en la CEPAL. Textos Seleccionados, 1991.
- Thwaites Rey, Mabel (2002) “La calidad de la gestión pública”. Ponencia presentada en las Jornadas Hacia el Plan Fénix. De la crisis actual al crecimiento con equidad, Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Buenos Aires, 17 – 19 de Abril, 2002.

8. Páginas de Web Consultadas

- <http://www.agenciamp.com.ar>
- <http://www.cnrt.gov.ar>
- <http://www.diariomardeajo.com.ar>
- <http://www.diariosobrediaros.com.ar>
- <http://infoleg.mecon.gov.ar/>
- <http://www.lafogata.org>
- <http://www.lavaca.org>
- <http://www.pagina12web.com.ar>
- <http://www.pca.org.ar>
- <http://www.oberaonline.com.ar>