

## **1.- Las cuatro etapas de la política de transporte automotor:**

¿Por qué estudiar la política de transporte automotor?

Tal vez una primera respuesta a esta pregunta se dispare desde los datos duros que arroja esta actividad: alrededor de 7.000.000 viajes diarios en casi 10.000 unidades de autotransporte destinadas a la prestación del servicio público, 2.500 unidades de transporte automotor destinadas a la prestación de servicios urbanos de oferta libre y más de 1.200 unidades de transporte no habilitadas sólo en la ciudad de Buenos Aires y su área conurbana, nos da una idea aproximada del universo alcanzado por esta política sectorial.

Pero más allá de la atención a este tipo de datos, una segunda respuesta se encaminaría a destacar la particular relación existente entre el Estado y la sociedad en la determinación de este tipo de política.

Como mencionaran Oszlak y O'Donnell, "...el papel del Estado como agente inusualmente activo y visible de la acumulación y reproducción de las formas más avanzadas de capitalismo"<sup>1</sup>, se cristaliza en este caso a través de la implantación del servicio público y de la mutación del propio Estado como forma de realización de los intereses del grupo dominante.

Esta política estatal, entendida como "...un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado..."<sup>2</sup> reconoce cuatro etapas diferenciadas en su relación Estado – sociedad:

- a) **Capital privado y control estatal:** abarca el período comprendido entre los orígenes de este tipo de transporte – a principios del Siglo XX – y la sanción de la Ley N° 12.311 de creación de la Corporación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires en 1936.
- b) **Corporación pública con mayoría de capital estatal y estatización de los medios de transporte:** que comprende el accionar de la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, desde su constitución hasta su disolución, producida el 1° de enero de 1952 y su reemplazo por la empresa estatal Empresa Nacional de Transportes - en cuyo ámbito se constituyó la Administración General de Transportes de Buenos Aires -, hasta su privatización que concluyó en 1962.
- c) **Privatización de los medios de transporte y planificación estatal:** que abarca el período comprendido entre la privatización de los servicios de transporte (1962) y la desregulación operada a partir de la década de 1990. En esta fase se originan las causas estructurales que incapacitan al Estado para ejercer eficientemente su función reguladora: la consolidación de los grupos de interés vinculados al transporte automotor de servicio público, y su consecuencia, la captura del regulador. Es en este período en que los grupos de interés direccionan su accionar en la fijación de nuevas reglas de inclusión – exclusión, al mismo tiempo que instalan en el Estado la lógica de la planificación de las políticas – relegándolo a un mero rol de agente - como instrumento de realización de sus propios intereses. Esta atención a las preferencias de este grupo de interés adquirió múltiples formas de captura del regulador. Algunas de ellas vinculadas directamente a la lógica del principal – agente.

<sup>1</sup> Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1997), "Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (comps.), *Para investigar la Administración Pública*, Madrid, Alianza, pág. 96.

<sup>2</sup> Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, op. cit., pág. 112.

**d) desregulación del mercado y regulación estatal:** esta última etapa surge a partir de la década de 1990 continuando hasta nuestros días. En este lapso, se observa una fuerte transferencia de políticas impulsadas principalmente desde la atención primaria de las variables estructural económicas derivadas a partir del Consenso de Washington. Producto de ello son las políticas de desregulación, diferenciación del control y la regulación – al menos en el plano discursivo –, y la organización de la acción colectiva de los sujetos transportados bajo la forma de asociaciones de consumidores. El Estado adquiere así un status de objeto, de arena política donde se resuelven las tensiones entre los diferentes grupos de interés.

El presente trabajo se aparta de los presupuestos pluralistas reconociendo los diferenciales de poder estructurales entre los distintos actores – Estado, empresarios, sindicato y sociedad civil – y cómo éstos diferenciales de poder mutan y se agrupan para consolidar una lógica de principal agente en la formulación e implementación de la política pública.

A efectos de acotar el objeto de estudio, se partirá del análisis de la política de transporte automotor de pasajeros desarrollada desde la privatización de los medios de producción hasta la actualidad.

## **2.- La configuración del Estado como actor principal de la política de transporte:**

La Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires fue el resultado de la brutal resolución de las tensiones intergubernamentales (Nación-Municipalidad) y de las tensiones intraburguesas (empresarios tranviarios – empresarios automotor).

El Estado definió - a través del dictado de la Ley N° 12.311 – su posición de actor principal<sup>3</sup> en la formulación e implementación de políticas de transporte.

La Corporación no resultó una experiencia exitosa, su constitución mixta (capital público – privado) y su integración a través de expropiación de los medios de transporte resultaron factores determinantes de su fracaso.

Ya para mediados de la década de 1940, la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires debió enfrentar los efectos económicos de la II Guerra Mundial. La escasez de materiales importados y los aumentos de precios en los nacionales perturbaron la prestación y elevaron el costo de la explotación.

Por su parte, la Corporación debió enfrentar mayores erogaciones derivadas de las mejoras salariales del personal, al tiempo que el combustible aumentó un 70%.

La decisión política de mantener el pleno empleo y de acrecentar la planta administrativa como modo de integración de la nueva estructura política hizo que la Corporación generara un déficit estructural que desencadenaría su desintegración.

---

<sup>3</sup> A los fines metodológicos definimos al actor como un sujeto individual o colectivo con capacidad de acción estratégica, esto es, capacidad de definir sus intereses, objetivos para realizarlos, diseños de cursos de acción para alcanzarlos y capacidad de implementar esos cursos de acción. El agente en cambio es un sujeto individual o colectivo con capacidad de acción por cuenta de otro. Por último, la arena política es el espacio o esfera social (según Bourdieu) en la cual los actores disputan sus intereses.

El déficit se acrecentó del siguiente modo:

<b>Años</b>	<b>Déficit</b>
1939	8,6
1940	13,4
1941	12,3
1942	11,4
1943	10,9
1944	17,0
1945	21,7
1946	14,7
1947	104,0

En millones de pesos moneda nacional.

FUENTE : Memorias y balances de la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires

Este incremento de costos no estuvo acompañado de un incremento de tarifas ya que la política gubernamental era la de mantener el servicio subsidiado.

Esta situación se hizo insostenible a partir de la explosión del déficit de 1947, por lo que el gobierno decidió la caducidad de la concesión y la entrada en liquidación de la empresa.

Ello se produjo mediante el dictado de la Ley N° 13.501 que dispuso la liquidación de la Corporación a partir del 1° de octubre de 1948. La Ley previó la creación de un ente de liquidación dependiente del Ministerio de Transportes de la Nación.

El objetivo del ente liquidador era el llamado a licitación para la prestación de los servicios de transporte por parte de concesionarios privados.

Puede establecerse este momento histórico como el inicio del proceso de transformación del Estado de actor principal de la política de transporte a arena política donde actualmente se disputan los intereses de los diferentes grupos de interés.

A efectos de hacer más atractiva la oferta, el ente liquidador dispuso un incremento tarifario, el acortamiento de las secciones y la eliminación del boleto obrero. Además se suprimieron las combinaciones con descuento entre las diversas modalidades de la Corporación (colectivos – tranvías).

Aún con estas ventajas, el proceso de licitación se dilató más de cuatro años sin que existan oferentes. Por ello, el Estado se hizo cargo en forma directa de los servicios el 1° de enero de 1952, constituyéndose la Administración General de Transportes de Buenos Aires.

De este modo finalizaron las tensiones intergubernamental Nación – Municipalidad e intraburguesa capital nacional automotor y capital extranjero tranviario; asumiendo el Estado Nacional la prestación directa de todos los servicios de transporte, aún los que se desarrollaban íntegramente en la Ciudad de Buenos Aires.

Hasta la actualidad, la jurisdicción de los transportes de la Ciudad de Buenos Aires y su área conurbana se encuentran bajo la Jurisdicción Nacional.

La asunción de la prestación directa del servicio de transporte por parte del Estado pareció reforzar su posición de actor principal de la política. Sin embargo, el creciente déficit estructural arrastrado desde la Corporación de Transportes y la progresiva política social que fijaba los límites de posibilidad de la política en el pleno empleo y la inmovilidad tarifaria, hacían la situación insostenible.

El golpe de Estado de 1955 abortó la posibilidad de reconvertir la empresa estatal, volviéndose al proyecto privatizador. En este caso con la reducción del personal y de los servicios que resultaban deficitarios.

Para ello se constituyó la Intervención Liquidadora de la Empresa del Estado Transportes de Buenos Aires, la cual comenzó a funcionar el 9 de julio de 1955.

### **3.- Privatización del transporte automotor:**

Como comentáramos en el punto anterior, con la irrupción del gobierno de facto en 1955 se replanteó la necesidad del sostenimiento estatal del servicio de transporte automotor urbano de pasajeros. El creciente déficit fiscal que suponía la operación de este tipo de servicios, obligó al Estado a diseñar una política de transferencia de la propiedad de los medios al sector privado.

La implementación de esta política enfrentaba actores con intereses contrapuestos. Por una parte, los trabajadores agrupados en la Unión Tranviarios Automotor (U.T.A.) resistían cualquier modificación al sistema que implicase el despido de choferes. En contraposición, los empresarios que pretendían el acceso a los medios de producción, exigían estabilidad en las concesiones<sup>4</sup> y condiciones de competitividad de los servicios a través de la reducción de los costos operativos lo cual implicaba – entre otros factores – el despido de trabajadores.

Los intereses contrapuestos de ambos actores (empresarios y trabajadores) impedían la implementación de una política privatizadora en términos de elecciones racionales de acciones estatales en una adecuación directa de la optimización de medios – fines.

Si bien el poder de veto de las políticas públicas se encontraba inclinado – por diferenciales estructurales de poder<sup>5</sup> – hacia el grupo de interés empresarial, la capacidad de oposición obrera – aún menguada políticamente por el hecho de la actividad limitada sindical que impuso el régimen militar – constituía un fuerte impedimento para establecer una política racional lineal tendiente a eliminar costos a través del despido y la eliminación de servicios deficitarios.

La resolución de esta tensión por parte del Estado tuvo dos características básicas: 1) desde el aspecto operativo la implementación de la política de privatización adquirió un carácter incremental; 2) desde el aspecto conceptual, el Estado dejó de constituirse como actor para pasar a ser agente de las políticas de transporte.

El incrementalismo en la decisión política se observa a través del proceso de privatización, el cual tuvo dos características principales: a) no fue inmediato sino que se desarrolló a través de 8 años – de 1955 a 1963 –, y b) no fue lineal ya que se intentó una transferencia global de los medios de transporte que fracasó, pasándose a una privatización parcial.

El mantenimiento intertemporal de la política privatizadora marca claramente uno de los caracteres que establece Lindblom para distinguir una política incremental,

---

<sup>4</sup> Muchos de los empresarios a los que el Estado ofrecía la propiedad de los medios de producción habían sido despojados de ésta casi 20 años antes con la confiscación forzosa de vehículos que realizara la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires. Para más detalle véase Páramo, Martha Susana (1991), “Un fracaso hecho historia. La Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires”. Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Filosofía y Letras. Mendoza.

<sup>5</sup> En este aspecto cabe señalar que las circunstancias – necesidad de reducir el déficit fiscal manteniendo la prestación del servicio y el pleno empleo – confluían en una ventana de oportunidad para que se despliegue la dependencia estructural enunciada por Gramsci (los intereses de los capitalistas deben resolverse en forma previa y para poder resolver los intereses de la sociedad), sin los condicionamientos mencionados por Pzeworski (situación de desinversión estructural o inversión directa del Estado). Véase Pzeworski, Adam (1987), “Marxismo y elección racional” en Zona Abierta, 45, Diciembre 1987, pp. 97-136.

esto es, la necesidad del mantenimiento de una política que cuyo cambio "...ocurre a pasos pequeños (sin importar el método de análisis)"<sup>6</sup>.

Por su parte, y dado el choque de intereses al interior de la clase trabajadora entre quienes resultaban ganadores en la aplicación de la política (trabajadores de autotransporte) y quienes resultaban excluidos (trabajadores tranviarios), el gobierno procedió a la gradual transferencia de trabajadores de una modalidad a otra dentro del modo terrestre de transporte sin que ello altere la prestación del servicio. Este caso se explica por el surgimiento de la *aristocracia obrera*.

Acuña<sup>7</sup> puede servirnos de marco teórico para brindar una explicación del comportamiento de los trabajadores del transporte automotor y del transporte tranviario ante este fenómeno: "La *aristocracia obrera* desarrolló estrategias no clasistas pasando a colaborar con la patronal en relaciones a nivel de empresas para mejorar sus condiciones de vida. El resto de los trabajadores intenta mejorar las suyas por medio de estrategias de confrontación militantes y clasistas aunque sus esfuerzos están condenados al fracaso por el poco impacto de su accionar en el proceso de producción: los que están colocados en los lugares estratégicos en el proceso de producción y acumulación son, justamente, los que han abandonado formas militantes y clasistas de acción colectiva, o sea la *aristocracia obrera*."<sup>8</sup>

En 1962 se reemplazaron todos los tranvías por ómnibus privados, en 1963 se reemplazaron los trolebuses por ómnibus y micros (colectivos) y, finalmente, los trabajadores remanentes de estas privatizaciones fueron absorbidos por la empresa estatal que comenzó a operar bajo la denominación de Subterráneos de Buenos Aires<sup>9</sup>.

Este proceso de privatización cristalizó la transformación del Estado de actor principal de la política de transporte automotor de pasajeros a agente garante de la maximización de los intereses de los empresarios de autotransporte a través de la institución del servicio público.

#### **4.- Mutación del rol del Estado: de actor a agente:**

Mediante la transferencia de los medios de producción al sector privado, el Estado mutó su rol de actor – prestador directo en el de garante de la prestación de un servicio de transporte con continuidad, regularidad, uniformidad, generalidad y obligatoriedad<sup>10</sup> para beneficio de los pasajeros. Sin embargo, detrás de esta redefinición del rol del Estado se encierra una lógica de principal – agente en la cual los funcionarios encargados de ejecutar las políticas públicas en la materia, actúan un guión previamente escrito<sup>11</sup> en el que creen garantizar los beneficios selectivos de aquél eterno sujeto ausente – el pasajero -, a través de la priorización del servicio público.

<sup>6</sup> Lindblom, Charles E. (1993), "Todavía tratando de salir del paso", en Aguilar Villanueva, Luis, *Antología de Políticas Públicas*, 4 vols., México DF, Miguel Ángel Porrúa.

<sup>7</sup> Acuña, Carlos Horacio (1995), "El Análisis de la Burguesía como Actor Político", Tesis Doctoral, University of Chicago.

<sup>8</sup> Acuña se basa en los argumentos vertidos por José Aricó citados por Jelin, Elizabeth y Torre, Juan Carlos en "Los nuevos trabajadores en América Latina: una reflexión sobre la tesis de la aristocracia obrera", en *Desarrollo Económico*, vol. 22, 85, Abril/Junio 1982.

<sup>9</sup> Tal vez un rasgo curioso que marca el incrementalismo de esta política es el hecho que el sindicato que agrupa a trabajadores de transporte automotor y de subterráneos aún se denomine Unión Tranviarios Automotor, siendo que el tranvía hace 41 años que ha dejado de utilizarse como medio de transporte.

<sup>10</sup> Tales son los caracteres del servicio público, conforme Dromi, José Roberto (1987), "Manual de Derecho Administrativo". Tomo 2, Editorial Astrea, Buenos Aires.

<sup>11</sup> Balibar afirmarí que la historia no tiene actores, particularmente considero en este caso que quienes se constituyen como actores son los que logran escribir esa historia. Véase Balibar, & Immanuel Wallerstein (1991), "Race, nation, class: ambiguous identities", London.

Así, el servicio público, se vislumbra como la herramienta idónea para asegurar estos beneficios selectivos, sin que el pasajero requiera vencer el dilema del prisionero para organizar su acción colectiva.

Sin embargo, la priorización del servicio público no hace sino maximizar los intereses del grupo dominante, estableciendo las reglas de inclusión – exclusión de los contendientes del juego ya que de la mano de la prestación del servicio público el Estado debe garantizar una tarifa razonable a la inversión y el monopolio de la prestación.

El Informe de la Comisión Liquidadora no deja lugar a dudas de esta racionalidad al afirmar que “...Es necesario decir que el negocio del transporte, por la evolución del mismo en los últimos años, ha perdido el prestigio de una explotación de relativa seguridad y en la que, concedente del permiso el Estado, prestatario del mismo el permisionario, comprendan que el valor de una línea y de su explotación está garantizado como tal, permitiéndosele como norma un lucro razonable...”<sup>12</sup>

La razonabilidad de la tarifa – concepto difuso en el que se entremezclan la sustentabilidad de la inversión y el acceso universal a la prestación – ha primado antes que la fijación de una tarifa de “mercado”<sup>13</sup>.

De este modo, el comportamiento del grupo de interés no se encuentra dirigido a jugar en una sola arena (empresariado vs. Estado), sino *también en un juego acerca de las reglas de juego*<sup>14</sup> (modificación del propio Estado), en un caso de juegos anidados de diseño institucional que ha motivado la imposibilidad estructural del Estado para constituirse en garante de un transporte eficiente, limitándose simplemente a generar las condiciones para que se desarrolle un servicio público de transporte.

El rol del Estado se ha relegado al papel de planificador de políticas en un análisis de medios – fines erróneo donde la realización de los intereses de los pasajeros se alcanza a través de la sustentabilidad del servicio público.

En este punto, la acción estatal se asemeja al relato de Jorge Luis Borges en donde el hombre que vino del Sur a soñar un hombre, no sabe que, a su vez, él mismo era un sueño de otro<sup>15</sup>. Así, la política estatal se encaminaría, en un modelo racional exhaustivo de toma de decisiones, a resolver los intereses de los pasajeros – y su problema de acción colectiva – salvaguardando el servicio público monopólico y con tarifa artificialmente regulada; sin embargo, el sostenimiento de restricciones a la entrada de nuevos operadores, la inelasticidad en la modificación de recorridos, la imposibilidad de participación de los pasajeros en la planificación de los recorridos, en la revisión de las tarifas y en las mejoras en la prestación del servicio, no hacen sino salvaguardar la posición dominante del grupo de interés empresarial<sup>16</sup>.

Esta transformación del Estado de actor a agente dominó la política de transporte automotor hasta principios de la década de 1990.

---

<sup>12</sup> Intervención Liquidadora de la Empresa del Estado Transportes de Buenos Aires (en liquidación), Informe Final, Secretaría de Transporte, Bs. As., 1963, Tomo I, Capítulo VII, p. 162.

<sup>13</sup> El Estado no ha desarrollado recursos para determinar los costos reales de explotación de las empresas a fin de establecer cuál es el punto de equilibrio en el que debe fijarse la tarifa. A partir de esa tarifa “de mercado” (aplicando el criterio del usuario pagador), el Estado podría subsanar las desigualdades en el acceso al transporte subsidiando al pasajero y no al empresario como se desarrolló hasta la actualidad.

<sup>14</sup> Tsebelis, George (1990), “Nested Games. Rational choice in comparative politics.”, University of California Press, mi traducción.

<sup>15</sup> En “Las ruinas circulares”, Jorge Luis Borges concluye su relato afirmando: “...con alivio, con humillación, con terror, comprendió que él también era una apariencia, que otro estaba soñándolo.”. Particularmente creo que en materia de formulación e implementación de políticas de transporte automotor aún no se ha llegado a este descubrimiento.

<sup>16</sup> Muchos servicios han sido completamente abandonados dejando a los pasajeros sin ninguna posibilidad de transportarse.

Como dato anecdótico del período privatizador cabe señalar que, en la inteligencia planificadora estatal, se procedió a la reenumeración de la totalidad de las líneas de autotransporte de pasajeros, numeración que se mantiene hasta la actualidad. De este modo las líneas numeradas del 1 al 199 son aquellas que se someten a la Jurisdicción Nacional, las que se encuentran en el rango del 200 al 499 están sometidas a la Jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, y las del número 500 en adelante corresponden a sus municipios.

## **5.- Desregulación y desconcentración del control:**

Como consecuencia del descontrolado proceso hiperinflacionario de fines de la década de 1980, la política económica impulsada por el nuevo gobierno se atuvo a los lineamientos de lo que luego se conocería como el Consenso de Washington.

Básicamente la política se desarrolló sobre dos ejes: desregulación de mercados y privatización de actividades estatales.

Esta lógica de implementación de políticas públicas se contrapuso con la lógica de principal – agente que imperaba en el transporte automotor de pasajeros.

La velocidad y eficacia de los cambios producidos sólo puede explicarse por este brutal choque entre lógicas antagónicas y paradójicamente funcionales.

Mientras se postulaba la privatización de los servicios públicos en manos del Estado, reduciendo a éste a un papel de agente; se impulsaba la desregulación de los mercados requiriendo que el Estado se constituya en actor principal para poder llevar adelante esta política frente a los sectores sindicales.

La privatización de los servicios de transporte ferroviario volvió a instalar la lucha al interior de la clase obrera dividiendo a los trabajadores en *aristócratas* y *perdedores*.

La desregulación de los servicios de transporte automotor, que se encontraban privatizados hacía más de treinta años – reeditó la lucha de intereses al interior de la burguesía. Esta vez, los propietarios de los transportes colectivos se enfrentaron como grupo de interés dominante frente a una incipiente burguesía constituida por cuentapropistas, ex empleados de empresas del Estado y pequeños prestadores de Servicios Urbanos de Oferta Libre.

Los dominados de la década de 1920 tuvieron la oportunidad de dominar en la década de 1990.

Sin embargo, durante cuatro años esta dominación no pudo estructurarse. Las causas de este fenómeno las desarrollaremos con más amplitud en los puntos subsiguientes.

### **5.1.- Desregulación del transporte automotor urbano:**

El Estado consolidó la política de desregulación del mercado de transporte automotor urbano a través del dictado del Decreto N° 656/94.

Esta norma caracteriza, en su Capítulo II, a los Servicios Urbanos de Oferta Libre estableciendo modalidades para su prestación: a) servicios urbanos especiales (chárter), b) servicios contratados, c) servicios del ámbito portuario o aeroportuario, d) servicios de hipódromos y espectáculos deportivos, y e) servicios escolares interjurisdiccionales.

Estos servicios desregulados están definidos por exclusión, ya que el mencionado Decreto clasifica a los servicios de transporte automotor de pasajeros en:

- a) Servicios públicos: aquellos que tengan por objeto satisfacer con continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad en igualdad de condiciones para todos los usuarios, las necesidades comunitarias de transporte.<sup>17</sup>
- b) Servicios de oferta libre: todos los servicios no comprendidos en la definición anterior.<sup>18</sup>

La fuerte política de desregulación de los servicios de transporte automotor de pasajeros pareció fortalecer el rol del Estado en la realización de sus intereses ya que la oferta de servicios de transporte creció geométricamente durante cuatro años<sup>19</sup> sin que la reacción del empresariado de servicios públicos de autotransporte ante estas medidas fuera inmediata.

Sin embargo, esta aparente pasividad del grupo de interés dominante se encontraba justificada por dos razones: a) prórroga de los permisos de explotación y, b) incrementos tarifarios progresivos.

### **5.1.1.- Estableciendo el horizonte de inversión del empresariado del autotransporte de pasajeros:**

El Artículo 38 del Decreto N° 656/94 previó la regularización de los prestadores que, a la fecha de su entrada en vigencia, no dieran cumplimiento a los requisitos mínimos para continuar con sus permisos de explotación.

Por su parte, también determinó la posibilidad de prorrogar estos permisos de explotación por un período similar, es decir por diez años.

De este modo, la acción desregulatoria se compensaba con mayores facilidades a la explotación de los servicios públicos, al tiempo que se establecía una moratoria encubierta ante las irregularidades cometidas por los prestadores durante su período monopólico.

Parte de la burguesía aceptó el intercambio de desregulación por la fijación de un horizonte de planeamiento a sus inversiones. Esta aceptación se fundaba en la creencia que los servicios de oferta libre no poseían la estructura económico-financiera para soportar una prestación de servicios a largo plazo a tarifas mayores que las fijadas por el Estado.

Otro sector del empresariado, en cambio, se opuso firmemente a la desregulación de los servicios de transporte automotor de pasajeros y exigió mayores medidas compensatorias para el servicio público. Este grupo se encontraba motivado por la fuerte influencia de la lógica del servicio público como instrumento de realización de sus propios intereses.<sup>20</sup>

El Estado, sin embargo, continuó impulsando la desregulación en todos los ámbitos de la economía, adoptando para el caso específico del transporte una política incremental. Este incrementalismo se reflejó en la evolución de la fijación tarifaria.

<sup>17</sup> Conforme Artículos 6° y 7° Decreto N° 656/94.

<sup>18</sup> Conforme Artículo 8° Decreto N° 656/94.

<sup>19</sup> Los Servicios Urbanos de Oferta Libre llegaron a constituirse en más de 700 empresas con alrededor de 3.800 unidades.

<sup>20</sup> La Federación de Transporte Automotor de Pasajeros (FATAP) se oponía firmemente a la desregulación. Sus dirigentes se mantenían en sus cargos en forma prácticamente inalterada desde inicios de la década de 1970. Las cámaras constituyentes de la FATAP en la Ciudad de Buenos Aires y su área conurbana adoptaron posturas diferentes. Mientras que la Cámara Empresaria de Autotransporte de Pasajeros (CEAP) se oponía a la desregulación, la Cámara de Transporte Automotor de Pasajeros (CETAP) mantenía una relación más dialoguista con el gobierno. Como dato anecdótico cabe señalar que el actual titular de la FATAP es el ex presidente de la CEAP de entonces.



### **5.1.2.- Modernización de las prestaciones e incrementos tarifarios:**

Ante la falta de reacción del empresariado para brindar mejores servicios a los pasajeros frente a la amenaza de los servicios de oferta libre, el Estado optó por fomentar políticas activas de mejora de las prestaciones.

De esta manera se impusieron nuevas configuraciones para las unidades de transporte que se tradujeron en un mejor confort de viajes. También se incrementaron las frecuencias y se diversificaron los servicios con la incorporación de servicios semirápidos y servicios diferenciales.

Asimismo se contemplaron las necesidades de desplazamiento de las personas con discapacidad motriz con la obligación de contar con un porcentaje del parque móvil adaptado para tales fines.

Por su parte, la sanción de la Ley 24.449 de Tránsito y Seguridad Vial en 1995 y su Decreto Reglamentario N° 779/95 impusieron modalidades más seguras de conducción al adoptar cajas automáticas y expendedoras automáticas de pasajes.

Este paquete de medidas reposicionó la figura estatal nuevamente como actor principal de la política de transporte. Parecía habían vuelto los años en los que el Estado actuaba realizando sus intereses y, por carácter transitivo, los del conjunto social, justificando así su existencia.

Sin embargo, esta configuración estatal escondía una verdadera conducta de agente ya que la lógica de su comportamiento se encontraba motivada desde otro sistema social: el económico financiero internacional.

El Consenso de Washington exigía, para la realización de sus intereses<sup>21</sup>, que la prestación de los servicios de transporte mejorara sustancialmente. Su argumento económico se entrecruzaba con la resolución de la acción colectiva de los pasajeros. La estrategia de adaptar al Estado para que adquiriera capacidad para "...emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente"<sup>22</sup>, a través de acomodar su función a su capacidad (privatizar o des estatizar actividades) y aumentar su capacidad mediante la revitalización de las instituciones públicas (normas y controles eficaces, regulación de servicios privatizados), no hizo sino trasladar su participación en la formulación y elaboración de políticas de la categoría de sujeto con autonomía restringida a la de objeto de lucha de intereses, ampliando las reglas de inclusión – exclusión. Sobre este punto volveremos más adelante.

El impulso estatal orientado a la modernización del transporte automotor se implementó a través de la modalidad incremental. De este modo, a cada acción estatal correspondía una reacción adversa del empresariado que marcaba la dinámica del juego político en una estrategia de juego de suma variable.

Así, para la incorporación de las máquinas expendedoras automáticas de pasajes se concedió un incremento tarifario de 5 centavos de peso, elevando el precio del pasaje de \$ 0,45 a \$ 0,50<sup>23</sup>. Esta medida fue adoptada en forma excepcional para amortizar el costo de la instalación de las máquinas. Sin embargo, una vez amortizado

<sup>21</sup> El objetivo principal de los organismos multilaterales de crédito acreedores de la Argentina consistía en lograr un mercado competitivo con bajos costos que tornen altamente rentables las inversiones realizadas en el país en el sector servicios. El transporte constituye una herramienta fundamental para la actividad económica. Una mejora en sus condiciones de su prestación sumado a una baja de tarifas promueve el desarrollo económico. Al menos así lo expresa el Banco Mundial en su documento de 1994. Para más detalles ver World Bank (1994), "World Development Report : Infrastructure for Development".

<sup>22</sup> Banco Mundial (1997), "Informe sobre el Desarrollo Mundial: El Estado en un mundo cambiante", Washington DC, p.3.

<sup>23</sup> Recordamos que a la fecha de la implementación del incremento y durante todos los incrementos posteriores regía la Ley de Convertibilidad del peso que mantuvo una relativa estabilidad en los precios.

este costo, no se retrotrajeron los valores tarifarios sino que, por demás razones, se incrementó hasta trepar a la cifra actual de \$ 0,75 y \$ 0,80<sup>24</sup>.

El incremento del 178% en la tarifa en un período de cuatro años plasmó la conducta estatal como agente de maximización de los intereses de la burguesía ya que la tarifa se manifestó como variable dependiente de la prestación del servicio público. Sin embargo, esta relación entre sustentabilidad del servicio público e incremento tarifario no se inscribió en la lógica del usuario – pagador, ya que, a pesar que la transferencia de recursos de los usuarios a los empresarios resultó considerable<sup>25</sup>, se adoptaron formas indirectas de subsidio estatal tales como la restricción a la entrada a otros operadores y morigeración de las condiciones de prestación del servicio.

## **5.2.- Los subsidios indirectos:**

Como mencionáramos anteriormente, la burguesía reclamó al Estado el mejoramiento de la relación costo / beneficio. Pero este reclamo generó una lucha de intereses al interior del propio grupo dominante ya que, mientras algunos postulaban el incremento tarifario como solución; otros sostenían la necesidad de obtener mejores condiciones de prestación del servicio a través de la liberación de las obligaciones que le imponían las líneas directrices trazadas a partir de la sanción de la Ley N° 24.449 de Tránsito y Seguridad Vial.

En lugar de adoptar una postura estratégica que beneficie a los usuarios, la política gubernamental se orientó a cumplir con las exigencias de ambos sectores del grupo de interés dominante.

Así, como ya hemos explicado, se incrementaron las tarifas al mismo tiempo que se impusieron restricciones a la entrada de nuevos operadores a través del dictado de la Resolución N° 307/98.

La mencionada norma cierra virtualmente el Registro de Prestadores de Servicios Urbanos de Oferta Libre dando una creativa interpretación a la reglamentación de normas de nivel superior. En efecto, en tanto el Decreto N° 656/94 determina la libre entrada de operadores de Servicios Urbanos de Oferta Libre, su resolución reglamentaria – la ya mencionada N° 307/98 – cierra el registro impidiendo esa libre entrada<sup>26</sup>.

De este modo se consagró el monopolio de la prestación del servicio de transporte automotor en función de la necesidad de *mantener la sustentabilidad del servicio público*. Esta priorización del servicio público incorporando la necesidad de mantener su monopolio se basa en una categoría no aplicable al transporte automotor.

En efecto, el servicio de transporte no necesariamente requiere de un mercado monopólico para resultar eficiente ya que no se trata de una actividad cuya

---

<sup>24</sup> Si bien la primera sección tiene una tarifa de \$ 0,75, la mayoría de los viajes realizados en el interior de la Ciudad de Buenos Aires superan esta sección, ubicándose la tarifa en \$ 0,80.

<sup>25</sup> Tomando como promedio un total de viajes diarios de 7.000.000 para el período 1995-1999, la transferencia de recursos por el incremento tarifario fue de \$ 2.940.000.000 de pesos/dólares, en tanto que la inversión realizada alcanzó a \$ 970.000.000. La diferencia neta de \$ 1.970.000.000 incrementó las ganancias de los empresarios sin que se mejoraran las condiciones de prestación del servicio en igual proporción. A ello debe sumarse el permanente reclamo de la burguesía por obtener mayores liberalidades por parte del Estado argumentando imposibilidad de mantener la prestación del servicio por el incremento de costos.

<sup>26</sup> Realmente debemos reconocer el esfuerzo doctrinario al establecer un nuevo orden de prelación de las normas en donde la que posee carácter inferior puede modificar la norma de rango superior. No obstante esta teoría se aplicó al transporte automotor, luego ha tenido adeptos en otros ámbitos del derecho ya que el decreto que implementó el llamado *corralito financiero* modificó el derecho constitucional a la inviolabilidad de la propiedad establecido en el Artículo 17 de la Constitución Nacional.

competencia resulte imposible o excesivamente costosa (monopolio natural), y su propia dinámica genera la permanente demanda de servicios por parte de los usuarios.

El Estado, como agente de la burguesía terció una vez más en la tensión intraburguesa entre los diferentes grupos de interés – el dominante de empresarios colectiveros y el incipiente de *entrepreneurs* a cargo de los Servicios Urbanos de Oferta Libre – maximizando los intereses de los empresarios prestadores de servicios públicos, reviviendo la lucha entre grupos de interés dada casi 80 años antes<sup>27</sup>.

Otra forma de subsidio indirecto fue la permanente postergación de la entrada en vigencia de la obligación de renovar el parque móvil así como de adaptar la totalidad de las unidades de transporte para la movilización de personas con discapacidad.

Las Resoluciones Nros. 20/2001, 21/2001, 107/2001, 407/2002 y 293/2003 entre otras, postergaron el cronograma de renovación de unidades en una nueva interpretación de la reglamentación de normas de nivel superior.

De este modo, el incremento tarifario y el deterioro de las condiciones de prestación del servicio, sumado a la carencia del Estado para determinar el costo real del servicio y su relación tarifaria, sustentaron eficazmente un deficiente gerenciamiento empresario.

No obstante ello, la lógica estructural del sistema disparada a partir del mencionado Consenso de Washington, impulsó la constitución de un nuevo actor en la política de transporte automotor.

## **6.- La nueva transformación estatal: de agente a arena política:**

Como hemos visto, la actuación estatal no tuvo un comportamiento lineal como agente de la burguesía. En ocasiones intentó constituirse como actor, no sólo en la exigencia de mejoras del servicio, sino también en la participación de los usuarios en la formulación política.

Desde el dictado de la Resolución SETOP N° 237/85, el Estado intentó incorporar a los usuarios para la determinación de las extensiones y ramalizaciones de recorridos. Si bien esta norma es un tibio intento de participación que fue rápidamente abortado por el empresariado, constituye un antecedente válido de participación ciudadana en la formulación de políticas.

La mencionada norma estableció la posibilidad que los usuarios, organizados en organizaciones no gubernamentales, planteen la necesidad de extensión o ramalización de recorridos y que el Estado deba atender a ese reclamo o formular las razones técnicas por las cuales el planteo sería deshechado. También determinó, como requisito del pedido de extensión o ramalización de servicios por parte de los empresarios, que esta solicitud sea acompañada por el apoyo de ONG's cuyas acciones se desarrollen en la zona afectada.

Decíamos que el empresariado rápidamente impidió la organización de la acción colectiva de los usuarios. Esta conducta se manifestó de dos maneras: a)

---

<sup>27</sup> "...El monopolio no es ni bueno ni malo, según y conforme. Hay servicios públicos que es imposible realizarlos con eficacia si no se monopoliza y si no se los ordena bajo esta única dirección... No nos alarme, pues, el monopolio que se pueda establecer en esta materia. Es bueno advertir que, según el despacho, el monopolio es relativo y se podría decir que está tan condicionado y tan limitado, que en realidad no va a existir...", decía el Diputado Aguirrezabala en ocasión de justificar la creación de la Corporación de Transportes como instrumento de garantía de los intereses del grupo de interés dominante – en este caso el transporte tranviario – por sobre los del grupo vinculado al transporte automotor de colectivos. Las paradojas de la historia hacen que en este caso, quienes padecieron la conducta represiva del Estado sean los principales impulsores de esta conducta hacia los Servicios Urbanos de Oferta Libre.

presionando sobre la relación costo / beneficio en la modalidad anteriormente descripta, y b) organizando a los usuarios cuando requerían modificar sus recorridos<sup>28</sup>.

Por su parte, el Estado adoptó – y conserva aún – una herramienta del empresariado para desarticular la acción colectiva de los pasajeros. Así como la instauración del servicio público fue un necesario instrumento de la prestación de un servicio eficiente de transporte, se categorizó al sujeto destinatario de ese servicio como usuario.

La utilización de los términos usuario y pasajero comúnmente es realizada sinónimamente. Sin embargo, el comportamiento de este sujeto es diferenciado según se trate de usuario o, de lo que apropiadamente denominamos, pasajero.

La noción de usuario, emparentada actualmente con la de consumidor refiere a una relación entre actores basada en hechos pasados.

Las asociaciones de defensa de los usuarios o consumidores basan su accionar en la garantía de los derechos de aquellos que utilizan o han utilizado el servicio. El consumidor es aquél sujeto que *ha consumido*. Sus derechos se sustentan en su capacidad de consumir el servicio o producto. Existe en este sujeto una percepción de sus límites de posibilidades, es decir, accede o tiene capacidad de acceder a un servicio o producto existente y que se presta en la actualidad.

En el ámbito del transporte, el usuario o consumidor ha sido equiparado al pasajero. El sujeto que puede transportarse o ha sido transportado es vislumbrado por las agencias gubernamentales especializadas en la defensa de sus derechos como un actor. Así, las acciones de Estado a través de las referidas agencias, se orienta a la discusión tarifaria y las deficiencias en la prestación del servicio existente.

En ningún caso existe acción estatal para definir cursos de acción destinados a cubrir necesidades actuales o futuras de transporte. Se trabaja sobre el pasado, no sobre el futuro. Se *defienden* los intereses del consumidor, no del pasajero.

De este modo, la burguesía continúa utilizando la configuración estatal de agente para maximizar sus intereses. Sin embargo, la ingente presión extrasistema por agregar los intereses de los pasajeros y expandir y mejorar las condiciones de prestación del servicio adicionando competencia y transparencia a los mercados ha empujado al Estado a reconfigurarse.

La sinergia de las fuerzas sociales esta vez han reducido la acción estatal hasta transformarla en el producto de la lucha de fuerzas en la arena política.

El Estado se ha tornado un territorio donde los diferentes grupos de interés disputan su poder. Si bien aún los diferenciales estructurales de poder son significativos, la incipiente organización de la acción colectiva de los pasajeros a través de la globalización de la defensa de sus derechos<sup>29</sup> resulta en un nuevo actor que enfrenta a la burguesía.

La lucha de clases concebida en el Siglo XIX entre el proletariado y la burguesía se ha trasladado en el inicio del Siglo XXI a la disputa entre empresarios y – aún – consumidores que tal vez mañana adquieran la categoría de pasajeros. Este traslado, en el ámbito del transporte automotor de pasajeros, no ha sido casual sino fruto

---

<sup>28</sup> Muchas de las extensiones de recorrido y ramalizaciones, así como sus reducciones, presentadas por los empresarios tienen como respaldo pedidos de organizaciones de la sociedad civil con nulo o reducido impacto, cuando no se ha comprobado que han sido creadas *ad hoc*.

<sup>29</sup> Las consecuencias de la aplicación de las políticas neoliberales han generado – paradójicamente – movimientos globales antiglobalización y de defensa de las identidades nacionales y el auge de la acción de las organizaciones de la sociedad civil. El accionar de estas organizaciones focalizó la atención de los organismos multilaterales de crédito que se encuentran actualmente abocados a prestar asistencia técnica para su desarrollo.

del crecimiento de la aristocracia obrera – más aún sindical – donde los propios trabajadores han perdido identidad adoptando estrategias no clasistas.

Los trabajadores, aliados en sus intereses con los capitalistas, sólo se oponen a éstos en tanto consumidores. Aquellos que no revisten esta calidad – los desocupados e indigentes – intentan aún mantener su estrategia clasista enfrentando al empresariado. Sin embargo, aunque su número es cada vez más creciente, carecen de motivación para organizarse colectivamente ya que no requieren transportación<sup>30</sup>.

La transformación de la dirigencia sindical hacia un esquema de aristocracia obrera tiene su origen en el proceso de reforma estructural de la década de 1990 donde los trabajadores del autotransporte tuvieron que aliarse con el empresariado para enfrentar la competencia intermodal que representó el ferrocarril y, principalmente, el transporte ferroviario subterráneo.

Ante esta nueva dinámica de alianzas y luchas entre los diversos grupos de interés, las agencias gubernamentales – especialmente el organismo regulador del transporte – se constituyeron en territorio político.

### **7.- Descentralización del control: la ausencia de regulación:**

Mediante el Decreto N° 104/93 se procedió a diferenciar el control de la formulación de la política de transporte automotor a través de la creación de un ente regulador descentralizado y con autonomía financiera.

Las razones por las cuales se procedió a la constitución de la Comisión Nacional de Transporte pueden ubicarse en dos terrenos: a) como herramienta correctiva de la ineficiencia manifiesta del Estado para constituirse como actor de la política a lo largo de más de 30 años de ejercer el control y la regulación del servicio privatizado o; b) como manifestación de la transferencia de políticas imperante desde el Consenso de Washington en las que se establecía el esquema privatización, eficiencia estatal a través de la reducción y descentralización de funciones, y constitución de agencias reguladoras autónomas.

La primera de las motivaciones del Estado para constituir un ente regulador se estrellaron contra la realidad de su implementación. En efecto, la previsión de estructurar un ente técnico compuesto por personal altamente especializado y profesionalizado cuyo ingreso sea validado por un concurso público de oposición y antecedentes, se enfrentó a un sistemático traslado del personal que revistaba funciones desde la unidad organizativa encargada de formular y ejecutar la política<sup>31</sup> hacia el ente de control.

Gran parte de los gerentes y subgerentes de la CoNTA habían formado parte del área de control de la Dirección Nacional de Políticas del Transporte Automotor. El hecho que el personal se haya trasladado de una unidad organizativa a la otra no resulta objetable ya que podrían haber sido los más idóneos para desempeñar las nuevas tareas que el Estado estaba dispuesto a asumir. El problema de esta identidad entre el personal de la estructura que desaparecía con la que se creaba bajo una nueva concepción de regulación y control, es que mudó su cultura organizacional hacia el ente.

De este modo, la CoNTA nunca terminó de configurarse como un ente regulador sino que asumió algunas funciones de control y fiscalización del transporte, y

---

<sup>30</sup> Una excepción a esta conducta es el reclamo de los denominados *cartoneros* por lograr un medio de transporte desde la periferia al interior de la Ciudad de Buenos Aires que le permita desarrollar su actividad. Fruto de esta lucha ha sido la incorporación del *tren blanco*.

<sup>31</sup> La ex Dirección Nacional de Políticas del Transporte Automotor fue literalmente transferida a las diferentes gerencias componentes de la CoNTA.

gran parte de las funciones administrativas de la unidad política de la que se desprendía<sup>32</sup>.

El Estado descentralizó el control con un mayor costo administrativo ampliando la planta de funcionarios dedicados a esta tarea e incrementando sustancialmente sus remuneraciones<sup>33</sup>.

No obstante, la CoNTA nunca ejerció funciones regulatorias ya que éstas continuaban reservadas al ámbito de la Secretaría de Transporte. Afirmamos que el ente de control no poseyó facultades regulatorias, ya que carecía de la capacidad de incorporar o excluir operadores del mercado, fijar tarifas e imponer sanciones.

Todas estas tareas poseían un principio de ejecución del acto administrativo en el ente de control pero necesariamente requerían de la firma del Secretario de Transporte para su entrada en vigencia.

Esta disfunción estatal no es atribuible a la actuación de grupos de interés locales sino a la ausencia de un concepto claro de aplicación regulatoria al mercado del transporte automotor. Pareciera que el Estado *siguió la moda* de crear entes reguladores para la prestación de todos los servicios públicos sin atender a las características propias de este tipo de actividad.

Cabe recordar que, a diferencia de otros servicios públicos privatizados - como los domiciliarios -, en los que es materialmente dificultoso escapar al monopolio natural<sup>34</sup>, el mercado del transporte automotor puede simultáneamente ser monopólico y libre.

De hecho, ésta fue la característica que se le impuso al mercado a través de lo establecido en los Decretos N° 958/92 (para el caso del transporte interjurisdiccional) y N° 656/94 para el transporte urbano.

### **8.- Captura de la agencia: influencia de los grupos de interés sobre la capacidad de control:**

Así como la incapacidad reguladora de la CoNTA no puede ser atribuible a la actuación de grupos de interés sino que se encuentra fuertemente asociada a la masificación de una política privatizadora; el paulatino abandono de las funciones de control por parte del Estado se debió a la fuerte lucha de los grupos de interés de la burguesía por prevalecer unos sobre otros.

En cuanto se dotaron de mayores facilidades al ingreso de operadores al mercado, los propietarios de las empresas vinculadas a la prestación de los servicios públicos requirieron mayores facilidades para su prestación.

Estas últimas no fueron concedidas en el plano jurídico institucional por la unidad organizativa política. La CoNTA sufrió un proceso de captura reguladora que no sólo abarcó al plano ideológico – como podía observarse en la conducta estatal de las últimas décadas – sino en todos los demás aspectos que Laffont<sup>35</sup> prevé que esta captura puede ser desarrollada y que se extiende en una línea continua donde en un extremo

<sup>32</sup> Actualmente su organismo sucesor, la CNRT, mantiene a más del 90% de su personal abocado a tareas de expedición y renovación de permisos, en tanto sólo el 10% se dedica al control y fiscalización del transporte.

<sup>33</sup> La ecuación económica – financiera de la constitución de un ente autónomo de control no resultó negativa para el Estado ya que la CoNTA generó recursos extrapresupuestarios a través de la creación de mayores cargas tributarias a los transportistas. Sin embargo, al conjunto económico del sector le significó una mayor erogación, la cual comenzó a hacerse evidente a fines de 1998.

<sup>34</sup> La excepción la constituye la telefonía donde la tecnología permite alcanzar un costo de instalación que supera la tendencia a convertirse en un monopolio natural.

<sup>35</sup> Laffont, Jean Jacques(1988), "The Politics of Government Decision – Making: A Theory of Regulation Capture" mimeo.

puede ubicarse la omisión de control como contraprestación a una retribución económica, y en el otro extremo a la morigeración del control como medida de fomento del empleo en determinadas zonas de la economía.

Al mismo tiempo, los grupos de interés vinculados al servicio público reclamaban mayores medidas de control ante la inminente saturación de oferta del mercado por parte de los operadores de los Servicios Urbanos de Oferta Libre.

La solución a este reclamo no provino de la agencia de control sino de la propia Secretaría de Transporte a través del dictado de la ya mencionada Resolución N° 307/98 que cerró la inscripción de los Servicios de Oferta Libre.

Ya transformado en Comisión Nacional de Regulación del Transporte, por la sanción del Decreto N° 1388/96, el ente de control sólo adquirió capacidad reguladora en su denominación ya que sólo se agregaron funciones de control de los servicios ferroviarios a las ya existentes de control sobre los servicios de transporte automotor.

Esta ampliación del campo de control también se reflejó en la ampliación de los grupos de interés que ejercían influencia sobre el ente.

Pero esta ampliación no significó una sumatoria de grupos de interés de transporte ferroviario y de transporte automotor sino la aparición de nuevas coaliciones. De este modo, sectores del autotransporte de pasajeros se fusionaron con sectores del transporte ferroviario para actuar contra los demás transportistas ferroviarios y de autotransporte<sup>36</sup>, pero también realizaron acciones conjuntas de presión sobre el ente de control frente a la amenaza que suponían los Servicios Urbanos de Oferta Libre.

Este aprendizaje conjunto de la actuación de las coaliciones en el juego de fuerzas político no fue comprendido por el ente de control ni por el actor político estatal de modo que ambos fueron capturados por la totalidad de los grupos de interés en forma alternativa provocando una vez más el pasaje de sujeto a objeto del Estado.

Esta incompreensión del contexto cambiante puede atribuirse a la lógica de elaboración de políticas públicas. En tanto los representantes estatales se encontraban imbuidos de la mecánica individualista metodológica derivada de la Teoría de la Elección Racional o Public Choice que se derramaba desde el consenso de Washington a los países periféricos, los prestadores de los servicios de transporte actuaban siguiendo el modelo de Advocacy Coalition Framework explicado por Sabatier<sup>37</sup>, el cual requiere de un enfoque cognitivo de las políticas públicas y el estudio de la dinámica del cambio de valores en las coaliciones.

La realidad actual es mucho más desoladora ya que el organismo de control se halla intervenido desde mediados de 2001 sin que se haya definido una política clara de control. Por su parte, los pequeños intentos de institucionalizar el control fueron destruidos con los permanentes cambios de personal ocurridos a partir de los sucesos de diciembre de 2001, sin que el área de fiscalización haya mantenido una continuidad ni una memoria institucional de su incipiente profesionalización.

## **9.- La estatidad y el transporte automotor:**

Los cuatro atributos del Estado o su estatidad enunciados por Schmitter y descriptos por Oszlak<sup>38</sup> resumen su capacidad de: externalizar su poder, institucionalizar su autoridad, diferenciar su control, e internalizar una identidad colectiva.

<sup>36</sup> Tal es el caso de Trenes de Buenos Aires y Transporte Automotor Plaza en el Grupo Plaza.

<sup>37</sup> Sabatier, Paul (1998). "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe," *Journal of European Public Policy*.

<sup>38</sup> Oszlak, Oscar (1978), "Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico – metodológicos para su estudio". *Estudios CEDES*, vol. 1, núm. 3.v

Al ámbito del transporte le son aplicables: a) la institucionalización de su autoridad, es decir la imposición de una estructura de relaciones de poder capaz de ejercer un monopolio sobre los medios organizados de coerción; y b) la diferenciación de su control, que no es sino la emergencia de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas relativamente autónomas respecto de la sociedad civil, con reconocida capacidad para extraer, establemente, recursos de su contexto, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus múltiples actividades.

Como hemos visto a lo largo de este recorrido histórico sobre las transformaciones estatales, el Estado tiene enormes dificultades para imponer una estructura de relaciones de poder ya sea a su interior - por los conflictos intragubernamentales (Secretaría de Transporte - CNRT) o intergubernamentales (Nación - Provincias)- , como al propio entorno (burguesía - trabajadores - pasajeros).

Estas dificultades tienen su origen en el modelo o concepción que los organismos estatales poseen acerca de la formulación e implementación de políticas públicas. Desde su estructura jurídico institucional, las unidades organizativas del Estado conciben a las políticas públicas que deben aplicar desde un modelo Secuencial<sup>39</sup> hasta un modelo de Public Choice.

Sin embargo, el entorno cambiante que actualmente atraviesa el sector transporte, obligó a los grupos de interés a agruparse en coaliciones inestables en torno a *issues* de políticas públicas (incrementos tarifarios, renovación de parque móvil/inversiones ferroviarias, etcétera). Estas coaliciones se encuentran en competencia permanente aunque manteniendo la transversalidad respecto a los focos temáticos.

En tanto el Estado se fragmenta en unidades organizativas especializadas por su modalidad (automotor, ferroviario) para atender a los temas-problemas; el sector transporte prescinde de las divisiones modales integrando en un todo los intereses convergentes. El Estado vislumbra la formulación e implementación de políticas desde la modernidad, el sector ya se encuentra transitando un nuevo estadio.

Ahora bien, ¿cómo hacemos para que el Estado recupere su estatidad?

## **10.- ¿Qué estatidad? :**

Cuando se le preguntó al divulgador científico Isaac Asimov si era posible acceder a otros Universos, respondió negativamente. “Aún si pudiéramos construir una nave espacial que nos permita superar la velocidad de la luz y escapar de este Universo hacia otro, llevaríamos a cuestas retazos del Universo que abandonamos, que somos nosotros mismos y nuestra nave.”

¿Es posible que el Estado reconstruya su estatidad a partir de esta concepción moderna de estatidad? ¿No resultaría necesario replantear la propia noción de Estado y de su estatidad?

A lo largo del presente trabajo hemos descripto un breve período en la historia de las políticas de transporte en el cual vimos transmutarse al Estado en búsqueda de una configuración - más o menos - eficiente para consolidar su estatidad.

Ahora bien, ¿de qué estatidad estamos hablando? O, mejor dicho, ¿qué Estado estamos pensando?

---

<sup>39</sup> El modelo secuencial supone una realidad fragmentada en etapas: agenda, discusión, decisión, implementación y evaluación. A su vez, la característica particular de este modelo aplicado a las políticas públicas de transporte automotor es que las etapas se encuentran cruzadas por especificidades técnicas y divisiones modales del trabajo que no existen actualmente en la realidad. Las coaliciones de grupos de interés no abarcan a un solo modo de transporte.



Si partimos de la base que la reconstrucción de la estatidad supone considerar al Estado como centro de la acción política no haremos sino caer nuevamente en la concepción estadocéntrica en donde la política pública es, según la definición de Thomas Dye “todo aquello que el Gobierno decida hacer o no hacer”; o en su extremo del Public Choice donde el Estado no es sino “ un árbitro interesado en un juego en el que intervienen grupos de interés”.

Desde un extremo al otro de la visión estadocéntrica vemos al Estado como un sujeto cuyas funciones se han debilitado o han desaparecido ya sea por propia voluntad o por el accionar de los grupos de interés.

En cambio, si el Estado no es sino un integrante – poderoso y diferenciado, pero integrante al fin - de una red de interacciones sociales en donde se debate la formulación de las políticas públicas habremos dado un salto cognitivo que nos situaría frente a una nueva dimensión del fenómeno estatal.

En este caso, los atributos de la estatidad deberían ser redefinidos, ya que la propia concepción de Estado deberá necesariamente redefinirse.

Frente a instituciones supranacionales ¿qué significa externalizar el poder del Estado? Ante el fenómeno de la globalización y su contracara, la regionalización, ¿cómo se internaliza una identidad colectiva?

Es claro que en el ocaso de la modernidad el sujeto Estado no puede ser concebido como un actor, ya que no goza de autonomía plena en sus decisiones, sino como un agente o, para utilizar nuevas categorías que describan este fenómeno, como un nodo primario de una compleja red de coaliciones integradas por diversas clases de nodos periféricos pero no desconectados como lo son los individuos y grupos de interés que atraviesan ya horizontalmente al espectro de las políticas públicas.

La reconstrucción de esta estatidad significa incrementar la capacidad de información técnica que debe poseer el Estado para generar a su vez mayores condiciones de participación ante escenarios de creciente complejidad.

Se trata de fortalecer el capital social a través de la integración de todos los nodos involucrados en el intercambio de información y no de dotar a un Estado carente de sentido de mejores herramientas de gestión.

No debe confundirse pues, el fin con el medio. Fortalecer este Estado, agregarle esta estatidad no significa situarlo nuevamente en una posición diferenciada respecto del conjunto social.

El inicio de este debate tiene como objetivo, nada más y nada menos, que de definir la forma en que se administrará el nuevo orden público.

Menuda tarea.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Acuña, Carlos Horacio** (1995), "El Análisis de la Burguesía como Actor Político", Tesis Doctoral, University of Chicago.
- Balibar, & Immanuel Wallerstein** (1991), "Race, nation, class: ambiguous identities", London.
- Banco Mundial** (1997), "Informe sobre el Desarrollo Mundial: El Estado en un mundo cambiante", Washington DC, p.3.
- Dromi, José Roberto** (1987), "Manual de Derecho Administrativo". Tomo 2, Editorial Astrea, Buenos Aires.
- Intervención Liquidadora de la Empresa del Estado Transportes de Buenos Aires (en liquidación)**, Informe Final, Secretaría de Transporte, Bs. As., 1963, Tomo I, Capítulo VII, p. 162.
- Laffont, Jean Jacques**(1988), "The Politics of Government Decision – Making: A Theory of Regulation Capture" mimeo.
- Lindblom, Charles E.** (1993), "Todavía tratando de salir del paso", en Aguilar Villanueva, Luis, *Antología de Políticas Públicas*, 4 vols., México DF, Miguel Ángel Porrúa.
- Oszlak, Oscar** (1978), "Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico – metodológicos para su estudio". Estudios CEDES, vol. 1, núm. 3.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo** (1997), "Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (comps.), *Para investigar la Administración Pública*, Madrid, Alianza, pág. 96.
- Páramo, Martha Susana** (1991), "Un fracaso hecho historia. La Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires". Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Filosofía y Letras. Mendoza.
- Pzeworski, Adam** (1987), "Marxismo y elección racional" en Zona Abierta, 45, Diciembre 1987, pp. 97-136.
- Sabatier, Paul** (1998). "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe," *Journal of European Public Policy*.
- Tsebelis, George** (1990), "Nested Games. Rational choice in comparative politics.", University of California Press, mi traducción.
- World Bank** (1994), "World Development Report : Infrastructure for Development".