

DOCUMENTO DE TRABAJO N°122
ABRIL DE 2014

Hacia un transporte interurbano de pasajeros de calidad para la equidad

Lucio Castro | Estefanía Lotitto

Índice

Resumen ejecutivo	4
1. Introducción	6
2. La importancia del sistema de transporte automotor interurbano de pasajeros para el crecimiento con equidad	8
3. Ochenta años de regulación del transporte automotor interurbano en la Argentina	10
4. Características y evolución reciente del mercado de transporte automotor interurbano de pasajeros	14
5. Desafíos y oportunidades del sistema de transporte interurbano de pasajeros	22
6. Hacia una estrategia de calidad para la equidad en el transporte de pasajeros de larga distancia	31
Anexo I. El marco regulatorio argentino en perspectiva comparada	34

Tablas, Gráficos y Recuadros

Tabla 1. Estadísticas sumarias de información online sobre transporte de larga distancia por ómnibus, septiembre 2013.....	21
Tabla 2. Servicios regulados e informales de ómnibus de larga distancia, 2007	24
Tabla 3. Experiencias internacionales de regulación laboral para el transporte interurbano en ómnibus	24
Gráfico 1. Viajes de larga distancia por medio de transporte (como porcentaje del total), 1995-2012	8
Gráfico 2. Viajes de larga distancia por medio de transporte y decil de ingreso per cápita (como porcentaje del total), 2010.....	8
Gráfico 3. Viajes en transporte automotor de larga distancia de pasajeros por motivo (como porcentaje del total), 2012.....	9
Gráfico 4. Localidades conectadas por el transporte automotor interurbano de pasajeros, 2013.....	10
Gráfico 5. Localidades conectadas por transporte aéreo, 2013.....	10
Gráfico 6. Distribución modal del transporte de pasajeros en la Argentina, 2006.....	14
Gráfico 7. Distribución modal del transporte de pasajeros en países y años seleccionados15	
Gráfico 8. Automóviles pasantes por rutas nacionales concesionadas y pasajeros de ómnibus interurbanos, Índice 1999=100, 1999-2011	16
Gráfico 9. Cantidad de unidades en servicio y millones de kilómetros recorridos, 1987-2012.....	17
Gráfico 10. Coeficiente de ocupación del transporte automotor interurbano de pasajeros, 1987-2012	17

Gráfico 11. Cantidad de empresas de transporte automotor interurbano de pasajeros, 1987-2012	18
Gráfico 12. Permisos por empresa por corredor (en porcentaje), 2013	18
Gráfico 13. Promedio de asientos por vehículo y años promedio de la flota, 1987-2012	19
Gráfico 14. Cantidad de muertes en accidentes viales, 1997-2009	19
Gráfico 15. Diferencia entre las tarifas por tipo de servicio y la tarifa promedio en pesos corrientes, septiembre 2013.....	21
Gráfico 16. Relación entre la frecuencia mensual y distintos indicadores de concentración por corredor, 2013	22
Gráfico 17. Estructura de costos promedio de las empresas de ómnibus de larga distancia (porcentaje del total), 2013	26
Gráfico 18. Tarifa regulada y costos de personal y combustible en pesos corrientes, Índice diciembre 2006=100.....	26
Gráfico 19. Pasajeros cada 1.000 habitantes en relación al PBI per cápita, 2011	27
Gráfico 20. Subsidio por pasajero a Aerolíneas Argentinas y al transporte automotor de larga distancia en pesos corrientes, 2007-2012	28
Gráfico 21. Evolución del subsidio al ómnibus de larga distancia, en millones de pesos corrientes	29
Gráfico 22. Diferencia entre la tarifa de Aerolíneas Argentinas y la tarifa promedio del ómnibus de larga distancia por destino desde la Ciudad de Buenos Aires (en porcentaje), 2013.....	30

Resumen ejecutivo

En la Argentina, el transporte automotor interurbano de pasajeros juega un papel fundamental para el crecimiento con equidad. El ómnibus explica casi un 90% de los viajes en transporte público de larga distancia y tiene una penetración geográfica única: conecta a más de 900 centros urbanos y opera una red de más de 2000 paradas en todo el país. Cumple un rol social crucial: más del 70% de los viajes de personas de bajos ingresos son realizados en ómnibus. Además, impacta en el crecimiento económico y la creación de empleos, a través de actividades vinculadas con transporte de larga distancia, como el turismo nacional.

Apertura y cierre del mercado de servicios de transporte de larga distancia por ómnibus. Históricamente, el ingreso de nuevas empresas al mercado de transporte de larga distancia argentino era regulado por un sistema de permisos de operación que definían el itinerario, la frecuencia, la calidad y la tarifa de los servicios ofrecidos. Este modelo relativamente rígido fue parcialmente desregulado a mediados de los noventa. Como resultado, el número de operadores aumentó casi un tercio entre 1992 y 1998. Sin embargo, en 2002 el sector fue declarado en estado de emergencia y se impidió el ingreso de nuevos inversores. En la actualidad, el sector opera con un sistema de permisos de operación precarios y la ampliación de la flota de vehículos está virtualmente suspendida. La única posibilidad que tienen las empresas para expandirse es adquirir empresas preexistentes

La apertura del mercado implicó una mejora de la oferta y calidad del servicio. Entre 1992 y 2002, la cantidad de kilómetros recorridos, un indicador de oferta, aumentó alrededor del 40%. Además, el número de asientos por vehículo, un indicador de calidad, creció más del 10%.

Estancamiento de la demanda como resultado de la competencia del automóvil y, en menor medida, del avión. A pesar del aumento de la oferta, en el período 1992-2002 la cantidad de viajes de larga distancia por medio de ómnibus cayó casi un 20%, y aún permanece estancada. En contraste, la demanda de transporte por automóvil privado y, en una proporción menor, por transporte aéreo de cabotaje creció en forma marcada.

La combinación del cierre del mercado con una demanda estancada incentivó un proceso de concentración empresarial. Entre 1998 y 2013, la cantidad de empresas operadoras experimentó una contracción cercana al 30%. En la actualidad, el principal grupo controla más del 40% de los permisos de operación.

El transporte automotor de larga distancia por ómnibus enfrenta importantes desafíos de política pública. Primero, la debilidad institucional del organismo regulador dificulta el control de conductas no competitivas en algunos corredores. Segundo, la precariedad de las regulaciones laborales y los permisos de operación reduce los incentivos a la eficiencia y a la inversión en las empresas operadoras. Tercero, la presencia de importantes subsidios sesga la competencia a favor del transporte aéreo, porque aunque el ómnibus tenga una ventaja comparativa en corredores de distancias medias, se desalienta la complementación entre ambos medios de transporte, en particular ante la presencia de Aerolíneas Argentinas.

Hacia una política de transporte de pasajeros de larga distancia de calidad para la equidad. Primero, la normalización y jerarquización del organismo regulatorio es fundamental para evitar la proliferación de comportamientos no competitivos. Segundo, el sistema de permisos precarios o informales de operación debe ser reemplazado por la reapertura del mecanismo de licitaciones públicas. Tercero, la legislación laboral debe ser adecuada a las modalidades de trabajo particulares del sector. Por último, un enfoque integral de la política de transporte de larga distancia debe “nivelar la cancha” en los corredores donde el ómnibus es competitivo, para asegurar la complementación con el transporte aéreo.

Abreviaturas

AA	Aerolíneas Argentinas
AEETA	Asociación Argentina de Empresarios del Transporte Automotor
AR\$	Pesos Argentinos
CAT	Cámara Argentina de Turismo
CEAP	Cámara Empresaria de Autotransporte de Pasajeros
CELADI	Cámara Empresaria de Larga Distancia
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
SISTRANS	Sistema Integrado de Transporte Terrestre
SISVIAL	Sistema Vial Integrado
SIT	Sistema de Infraestructura del Transporte
SITAIP	Sistema de Transporte Automotor Interurbano de Pasajeros
STN	Secretaría de Transporte de la Nación

Agradecimientos

Agradecemos la colaboración de Marcelo Gonzalvez y de los empresarios del sector de transporte a los que entrevistamos, así como la contribución de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. A su vez, agradecemos a Fernando Dozo por sus valiosos comentarios.

Introducción

Este documento presenta el **informe final** del proyecto *“Hacia un transporte automotor interurbano de pasajeros de calidad para la equidad”* realizado por el Área de Desarrollo Económico (ADE) de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) El **objetivo** del proyecto es **contribuir al diseño de políticas públicas para el sistema de transporte automotor interurbano de pasajeros (SITAIP) que incentiven el crecimiento con equidad en la Argentina**. Con ese fin, el estudio combina el análisis de la información estadística disponible sobre el SITAIP con entrevistas semi-estructuradas a referentes del sector público y privado. Asimismo, analiza las principales experiencias internacionales de regulación del sector de transporte interurbano automotor de pasajeros como un marco de referencia para el caso argentino.

Cabe destacar que el sistema de transporte automotor de larga distancia o interurbano es un **sector muy poco estudiado** a nivel internacional, y en particular en la Argentina. Prácticamente no existen estudios comprensivos y detallados sobre la estructura del mercado y la regulación del sector en el país. De esta manera, este estudio debe ser tomado como **una primera aproximación a las características y evolución recientes del transporte automotor interurbano de pasajeros en la Argentina**.

El resto del documento se organiza de la siguiente manera. La Sección 1 dimensiona la importancia económica y social del transporte automotor interurbano de pasajeros en la Argentina. La Sección 2 presenta una breve historia del sistema de transporte de pasajeros interurbano en la Argentina. Primero, analiza las características y evolución histórica del marco regulatorio de la actividad en el país. Asimismo, analiza la estructura del mercado de transporte de pasajeros de media y larga distancia. La Sección 3 examina los cambios recientes en la demanda, oferta y precios (tarifas) del transporte automotor interurbano de pasajeros. Desde el punto de vista de la oferta, en particular explora la evolución y características de la concentración del mercado en términos de cantidad de empresas o grupos empresarios. A su vez, analiza datos de oferta para un mes en particular con el fin de entender mejor cómo se comporta el mercado en la Argentina. La Sección 4 identifica algunos de los principales desafíos de política pública para el sector. Finalmente, la Sección 5 contiene recomendaciones de política a corto y largo plazo.

1. La importancia del sistema de transporte automotor interurbano de pasajeros para el crecimiento con equidad

Esta sección analiza la incidencia del transporte de larga distancia en ómnibus para las posibilidades de crecimiento de la Argentina. En particular, explora la importancia del sector en términos de generación de empleos y ventas, participación en los viajes de larga distancia, en especial de los hogares de menores ingresos, y capacidad de conectar regionalmente al país.

El transporte automotor de pasajeros puede clasificarse en servicios urbanos e interurbanos. Mientras los servicios de transporte urbano o de corta distancia operan dentro del ámbito de ciudades o regiones metropolitanas, los servicios de transporte interurbano o de larga distancia, comprenden la provisión de movilidad entre centros urbanos en distancias superiores a los 50 o 60 kilómetros (Kiguel, 2010). El foco de este informe es el transporte de larga distancia o interurbano por ómnibus.

El ómnibus de larga distancia tiene un peso importante sobre la economía argentina. De acuerdo a CNRT (2013), el transporte automotor de larga distancia de pasajeros genera alrededor de AR\$6 mil millones en ventas, y transporta más de 53 millones de pasajeros al año. Asimismo, el sector tiene un impacto directo en la actividad turística: en 2012 transportó 13.2 millones de turistas en todo el país (CNRT, 2013). De esta manera, el sector ejerce una incidencia directa sobre la actividad hotelera, la gastronomía y otros servicios vinculados con el turismo.

El ómnibus es el principal medio de transporte interurbano de pasajeros, en particular de los hogares de menores ingresos. Casi un 90% de los viajes interurbanos (y un porcentaje similar de los viajes urbanos) se realizan en ómnibus (Gráfico 1).

Gráfico 1. Viajes de larga distancia por medio de transporte (como porcentaje del total), 1995-2012

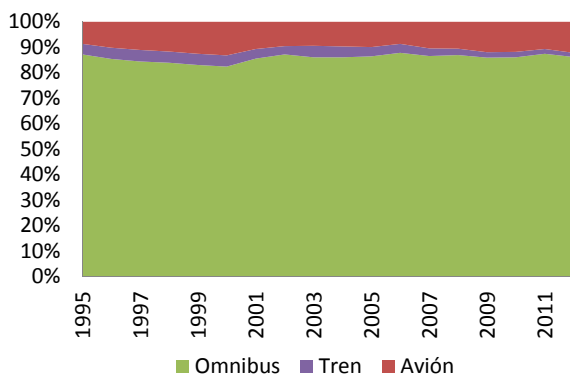
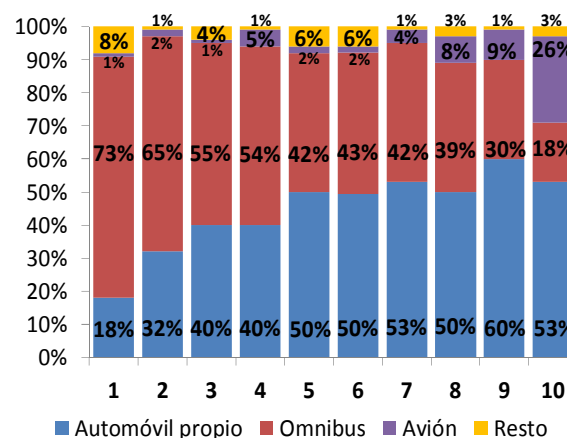


Gráfico 2. Viajes de larga distancia por medio de transporte y decil de ingreso per cápita (como porcentaje del total), 2010



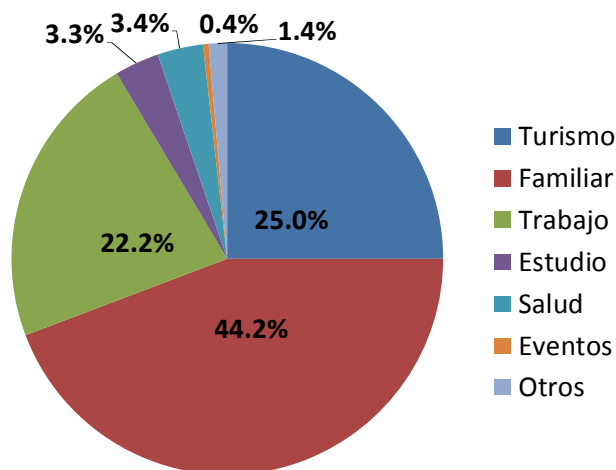
Fuente: CIPPEC, sobre la base de INDEC y CNRT (2013) y Kiguel (2010).

Nota: Gráfico 1 incluye viajes domésticos e internacionales para el ómnibus, pero sólo de cabotaje para el avión. No se dispone de información de viajes en combis o remises.

Más del 70% de los viajes que realizan las personas de menores ingresos relativos se hacen en ómnibus. Mientras que solo entre un 20% y 30% de los viajes de larga distancia de los pasajeros de los quintiles superiores de ingreso ocurren por medio de ómnibus, el transporte automotor de pasajeros explica entre un 60% y más del 70% de los viajes de los quintiles de menor ingreso (**Gráfico 2**). De esta manera, el ómnibus cumple un rol fundamental en asegurar la movilidad de los hogares más vulnerables.

El turismo explica el 25% de los viajes en ómnibus de larga distancia. Los principales motivos de viaje interurbano en transporte automotor de pasajeros son cuestiones familiares (con más del 44% de los viajes), turísticas (25%) y laborales (22.2%) (**Gráfico 3**). Asimismo, más del 90% de los viajes de larga distancia en omnibus ocurre dentro de la Argentina (Secretaría de Turismo de la Nación, 2006). De esta manera, la existencia de un transporte de larga distancia por ómnibus moderno y eficiente facilita la integración de los mercados del trabajo, la actividad turística y las relaciones familiares dentro del país.

Gráfico 3. Viajes en transporte automotor de larga distancia de pasajeros por motivo (como porcentaje del total), 2012



Fuente: CIPPEC, sobre la base de CNRT (2012)

El transporte automotor de pasajeros de larga distancia cumple un rol fundamental en la integración regional y territorial. Es el sistema de transporte público de larga distancia con mayor cobertura, conectando a las principales localidades del país a través de vías troncales o secundarias. De hecho, el ómnibus vincula a más de 900 poblaciones urbanas y alrededor de 2 mil localidades en el país (**Gráfico 4**). En contraste, la aeronavegación solo opera en los 36 centros urbanos más importantes de la Argentina (**Gráfico 5**). En este contexto, el ómnibus de larga distancia es el principal articulador de viajes interurbanos por medios públicos, irremplazable por la amplitud de su cobertura geográfica, volumen y accesibilidad.

Gráfico 4. Localidades conectadas por el transporte automotor interurbano de pasajeros, 2013

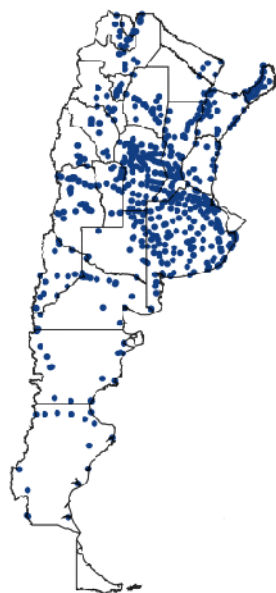


Gráfico 5. Localidades conectadas por transporte aéreo, 2013



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Plataforma 10 y Despegar.com (2013).

2. Ochenta años de regulación del transporte automotor interurbano en la Argentina

El objetivo de esta sección es analizar las características y evolución reciente del marco regulatorio del transporte de larga distancia por ómnibus en la Argentina. A pesar de la importancia del SITAIP para el crecimiento con equidad del país, analizada en la sección anterior, paradójicamente es un sector escasamente estudiado tanto a nivel internacional como nacional. El **Recuadro 1.** presenta algunos lineamientos generales del funcionamiento del mercado de servicios de transporte de ómnibus de larga distancia en base a los hallazgos de la teoría y evidencia económica.

Recuadro 1. Primeras imágenes de la organización industrial del transporte de larga distancia por ómnibus

Un elemento fundamental en el diseño de todo marco regulatorio es una comprensión adecuada de la estructura y el funcionamiento del mercado a regular. En términos generales, la función de costos, las barreras de entrada a nuevas empresas y las características de la demanda determinan, al menos en teoría, el grado y las modalidades de intervención del Estado.

En el caso del transporte público automotor, una distinción fundamental radica entre los servicios de transporte de corta distancia o urbanos, y los servicios de transporte de larga distancia o interurbanos. En el mercado urbano, el determinante fundamental de la demanda de transporte es el costo de espera (Gomez Lobo, 2006). En distancias cortas, el pasajero valora el tiempo por encima del costo de la tarifa, e incluso, de la calidad del servicio. Como resultado, los omnibuses que llegan primero a los centros de demanda gozan de un cierto poder de mercado. En consecuencia, las empresas compiten a través de la frecuencia –la cantidad de vehículos circulando por hora- en vez de por medio de la tarifa o la calidad.

En ausencia de estrategias de diferenciación de la calidad del servicio, las empresas operadoras tenderán, sin intervención regulatoria, a aplicar tarifas elevadas y homogéneas por encima de los costos operativos. A su vez, la presencia de tarifas elevadas incentiva la entrada de una cantidad de empresas superior a la necesaria para satisfacer a la demanda, generando externalidades indeseadas como congestión, contaminación ambiental y aumento de la inseguridad vial. Como resultado, los servicios de transporte público automotor urbanos suelen estar fuertemente regulados – y en algunos casos, incluso gestionados directamente por el Estado- en casi todo el mundo (Estache y Gómez Lobo, 2005; Gagnepain, Ivaldi y Vibes, 2010).

A diferencia del transporte urbano, los servicios de transporte de larga distancia por ómnibus han sido menos estudiados por la literatura económica. Sin embargo, es posible delinear una visión estilizada de sus principales características, en base a la teoría y evidencia económicas y las entrevistas realizadas para este estudio.

El costo de espera cumple un rol menor en la demanda de servicios de transporte público automotor de larga distancia. A diferencia del transporte público urbano, las empresas tienden a competir a través del precio (la tarifa) y la calidad del servicio ofrecido en vez de por frecuencia, al menos en los segmentos de la demanda menos regulados.

Esta competencia, asimismo, ocurre en un mercado donde usualmente existen limitaciones al ingreso de nuevas empresas, vinculadas a restricciones legales (ej. permisos de operación), costos hundidos de inversión (ej. la disponibilidad de personal calificado e infraestructura operativa), economías de red (ej. las rutas en operación), efectos de mercado local y economías de escala hasta ciertos niveles de producción (la reducción de los costos medios como resultado del incremento del tamaño promedio de la empresa o grupo de empresas).

De esta manera, la presencia de estas barreras de entrada determina que el mercado de omnibuses de larga distancia tienda a albergar un número relativamente reducido de empresas o conglomerados empresarios. En esta estructura oligopólica, asimismo, suelen aparecer comportamientos colusivos (como acuerdos de precios o “pooles” de oferta) y predatarios (fijación de tarifas debajo de los costos medios). La competencia con otros medios de transporte (como el avión o el automóvil privado) limita estas conductas no competitivas, al menos en los segmentos del mercado donde existen posibilidades de sustitución para el pasajero (Banco Mundial, 2013).

Los comienzos del ómnibus como complemento del ferrocarril. De acuerdo a Muller (2010), el transporte público automotor comienza a operar en forma masiva en la

Argentina en la década de los treinta. En sus inicios, el ómnibus funcionaba como un complemento del medio de transporte entonces hegemónico: el ferrocarril. Sin embargo, las ventajas tecnológicas del transporte automotor, el fuerte crecimiento de la red vial pavimentada y la mejora de los accesos al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), convirtieron al ómnibus en el principal medio de movilidad urbano y suburbano hacia fines de la década de los sesenta.

Los permisos como mecanismo de entrada al mercado. En 1937, el Congreso Nacional promulgó la Ley 12.346¹ que establece un esquema regulatorio, vigente hasta la actualidad, basado en permisos, o autorizaciones de prestación del servicio. El decreto 27.911² reglamentó que los permisos definen el itinerario, la frecuencia, la tarifa, la modalidad y el nivel de confort, y el tráfico autorizado para los servicios de transporte automotor de pasajeros de corta y larga distancia.

La precariedad como elemento distintivo del régimen regulatorio argentino. Desde un comienzo, la regulación del sector se caracterizó por la presencia de operadores con permisos precarios. El marco regulatorio también operaba en base a un sistema de tarifas fijadas por el ente regulador. Gradualmente, sin embargo, este mecanismo de precios fue reemplazado por un sistema de bandas tarifarias, que contemplaba la provisión de servicios de mayor calidad y precio (los llamados servicios “diferenciales”) (Müller, 2010).

El “big bang” liberalizador de 1992. En marco del proceso de reforma del Estado de comienzos de los 90, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto 958/92, que implicó una liberalización del marco regulatorio para la entrada de nuevos operadores privados en el SITAIP. El decreto definía tres tipos de servicios: (a) públicos, donde existe una obligación de prestación por parte del operador y el itinerario, la frecuencia, el confort y la tarifa máxima son fuertemente regulados; (b) de tráfico libre, donde las condiciones de prestación del servicio no se encuentran reguladas, pero solo podían ser ofertados por operadores de servicios públicos; y, (c) ejecutivos, que no tienen restricciones en cuanto a los operadores del servicio y el nivel de la tarifa³. La introducción de los servicios de tráfico libre permitió a operadores de servicios públicos ya existentes ingresar a nuevos corredores, amentando, de esta manera, el grado de competencia en el mercado (Müller, 2010).

Un nuevo marco regulatorio. El decreto 958/92 definió un nuevo entramado regulatorio para el SITAIP. Primero, determinó que todas las líneas existentes eran prestararias de servicios público y les otorgó un permiso de operación por 10 años. Segundo, no definió con precisión la dimensión relativa de las frecuencias de servicios públicos y de tráfico libre. Tercero, la laxitud de la normativa permitió el ingreso al mercado del SITAIP de operadores que alquilaban el parque móvil en forma libre, abriendo la puerta a nuevos inversores, y posibilitó los cambios de composición societaria de los operadores. En 1995, las modalidades de alquiler fueron limitadas a través del

¹ Publicada en el Boletín Oficial el día 21 de enero de 1937. Disponible en:

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=37014>

² Publicado en el Boletín Oficial el día 4 de mayo de 1939. Disponible en:

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=207915>

³ Los servicios ejecutivos fueron lanzados con anterioridad a modo de prueba.

Decreto 808 con la introducción de la figura del leasing. Cuarto, estableció el mecanismo de licitación para la apertura de nuevas líneas de servicios públicos, si bien restringido a nuevos operadores. En caso de quiebra, los permisos de operación eran transferidos en forma precaria a otros operadores sin licitación. Finalmente, estableció que el ente de aplicación de la norma sería la Secretaría de Transporte de la Nación (STN) (Müller, 2010).

El cierre del mercado de 1998. La resolución 307/98⁴ de la STN decretó el cierre del registro de nuevos servicios. Si bien la motivación de esta decisión no es clara, uno de los posibles determinantes parece haber sido los desequilibrios económicos de algunos de los nuevos operadores. La idea era atenuar la alta competencia, y otorgar valor económico a los permisos existentes. Más allá de las motivaciones originales, en la actualidad, el registro permanece cerrado y la STN sólo otorga permisos de operación de carácter precario. Como resultado, este nuevo marco regulatorio introduce incentivos a una mayor concentración del mercado, dado que solo habilita la fusión o adquisición entre empresas que ya operan en el mercado (Müller, 2010).

La emergencia del SITAIP de 2002 y la entrada en vigor de un régimen permanentemente transitorio. El Decreto 2407/2002⁵ determinó la emergencia del sector e introdujo un nuevo régimen de bandas tarifarias. El régimen definió una tarifa mínima para todos los servicios, con el objeto declarado de evitar la imposición de precios predatorios y reducir el costo del servicio. Asimismo, impuso las mismas regulaciones de frecuencia, tarifa y tipo de vehículo del servicio público a los servicios de tráfico libre y ejecutivo. Además, suspendió la recepción de solicitudes de inscripción y modificación de permisos de los servicios de tráfico libre y ejecutivos. Finalmente, incorporó una nueva clasificación de los tipos de servicios ofrecidos: común, común con aire, semicama, cama ejecutivo y cama suite.

Un modelo regulatorio moderadamente intervencionista. El proceso de desregulación de 1992 y los posteriores cambios al marco normativo del sector conformaron un sistema regulatorio intervencionista en cuanto a las modalidades de prestación del servicio común o básico pero relativamente desregulado en relación a los servicios de mayor calidad o ejecutivos, al menos hasta la crisis de 2002. El **Recuadro 2** examina estas particularidades del marco regulatorio argentino en comparación con la experiencia de otros países.

⁴ Publicada en el Boletín Oficial el día 7 de septiembre de 1998. Disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=52776>

⁵ Publicada en el Boletín Oficial el día 28 de noviembre del 2002. Disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79987/norma.htm>

Recuadro 2. El marco regulatorio argentino a luz de la experiencia internacional⁶

A nivel internacional, es posible identificar dos modelos regulatorios principales del mercado de servicios de transporte de larga distancia por ómnibus. Por un lado, el modelo de *competencia en el mercado*, introducido en los Estados Unidos, Gran Bretaña y Chile en los ochenta. Este modelo restringe el rol del Estado a velar por el cumplimiento de condiciones mínimas de seguridad y calidad del servicio, permitiendo a los operadores privados definir la tarifa, el recorrido y el tipo y calidad de los vehículos (Banco Mundial, 2013).

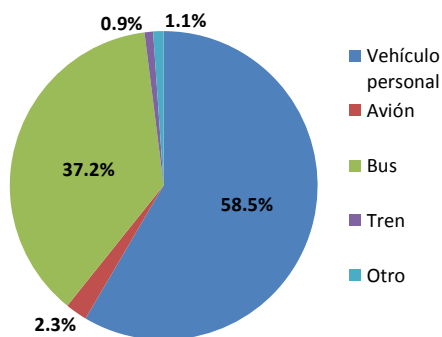
Por el otro lado, encontramos el modelo de *competencia por el mercado*, vigente, por ejemplo, en España y Brasil. En este modelo, las empresas privadas obtienen permisos de operación a través de licitaciones públicas y el Estado determina las tarifas, recorridos y frecuencia del servicio. En Brasil, el ente regulador establece, incluso, el tipo y cantidad de vehículos que deben utilizar los operadores privados.

Dentro de estos dos modelos polares, la Argentina aparece, al menos a partir de la reforma de 1992, como un caso intermedio. Mientras que la regulación de los servicios públicos se asemejaba al modelo español, los servicios de mayor calidad operaban en un entorno regulatorio similar al de los Estados Unidos, Gran Bretaña y Chile. Sin embargo, a partir del Decreto 2407/2002, la unificación del marco regulatorio de los distintos tipos de servicio existentes introdujo un modelo de regulación más intervencionista.

3. Características y evolución reciente del mercado de transporte automotor interurbano de pasajeros

El ómnibus explica alrededor de un 40% de los viajes interurbanos en la Argentina. Solo el automóvil supera en importancia al ómnibus en los viajes de larga distancia (con un peso de casi 60%). El ferrocarril y el avión, en contraste, tienen una participación relativamente marginal (0.9% y 2.3% de los viajes interurbanos, respectivamente) (Gráfico 6).

Gráfico 6. Distribución modal del transporte de pasajeros en la Argentina, 2006

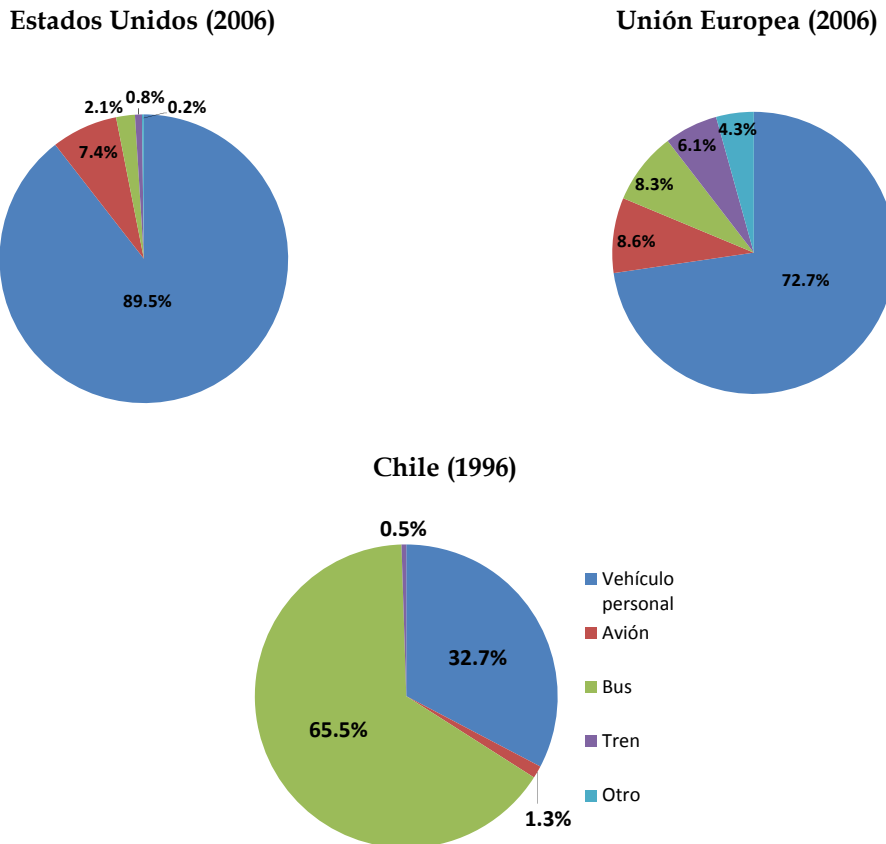


Fuente: CIPPEC, sobre la base de Ministerio de Turismo de la Nación (2006)

⁶ El Anexo I presenta una síntesis completa de algunos ejemplos internacionales de regulación de los servicios de ómnibus de larga distancia.

El ómnibus tiene una mayor participación en los viajes de larga distancia en países en desarrollo que en economías de mayor desarrollo relativo. El transporte automotor público de pasajeros explica apenas el 2% de los viajes interurbanos en los Estados Unidos y alrededor del 8% en la Unión Europea. En contraste, el ómnibus tiene una participación similar o superior que en Argentina en otros países de ingresos medios como Chile (Gráfico 7).

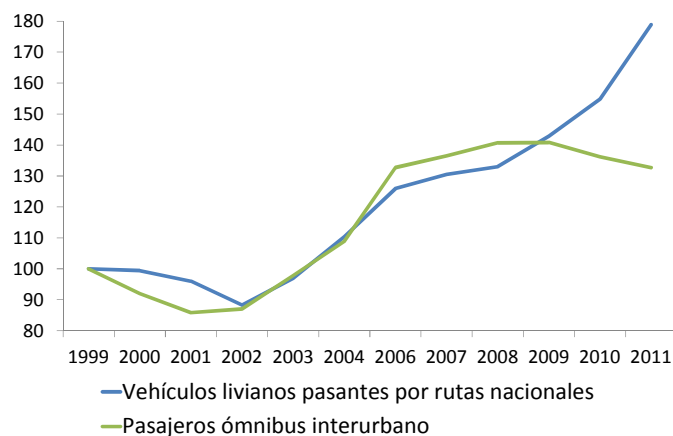
Gráfico 7. Distribución modal del transporte de pasajeros en países y años seleccionados



Fuente: CIPPEC, sobre la base del Departamento de Transporte de los Estados Unidos (2007), Federación de Carreteras de la Unión Europea (2006), y SECTRA de Chile (2001).

La demanda de viajes de larga distancia por ómnibus creció a una tasa inferior que los viajes en automóvil particular en la última década. Mientras que la cantidad de pasajeros del ómnibus aumentó más del 10% entre 1999 y 2011, el número de automóviles livianos pasantes por rutas nacionales –una aproximación a la demanda de viajes por automóvil particular– creció casi un 80% en el mismo período. A partir de 2007 y hasta 2010, en particular, la demanda de viajes interurbanos por medio del ómnibus experimentó una caída gradual de alrededor de 10% en paralelo con un fuerte incremento de los viajes por automóvil de alrededor del 30% (Gráfico 8).

Gráfico 8. Automóviles pasantes por rutas nacionales concesionadas y pasajeros de ómnibus interurbanos, Índice 1999=100, 1999-2011



Fuente: CIPPEC, sobre la base de INDEC (2013).

Nota: automotores livianos comprende a vehículos de dos ejes y hasta 2,30 metros de altura. No se encuentran disponibles los datos para 2005 en la información publicada por el INDEC.

Marcado crecimiento de la oferta de servicios de transporte por ómnibus de larga distancia a partir de la desregulación de 1992. El “big bang” regulatorio permitió una fuerte suba en la cantidad de unidades en servicio y en los kilómetros recorridos entre 1992 y 1999 (alrededor de 30% y más de 50%, respectivamente). Este crecimiento de la oferta de transporte de larga distancia por medio del ómnibus coincidió con el estancamiento de la demanda durante la década los noventa (**Gráfico 9**). Como resultado, el coeficiente de ocupación –la razón entre la cantidad de pasajeros y vehículos promedio– cayó en forma sostenida durante ese período (**Gráfico 10**). De esta manera, la oferta de servicios de ómnibus de larga distancia se estancó a partir de 1999, como resultado de la desaceleración y posterior contracción de la demanda.

Gráfico 9. Cantidad de unidades en servicio y millones de kilómetros recorridos, 1987-2012

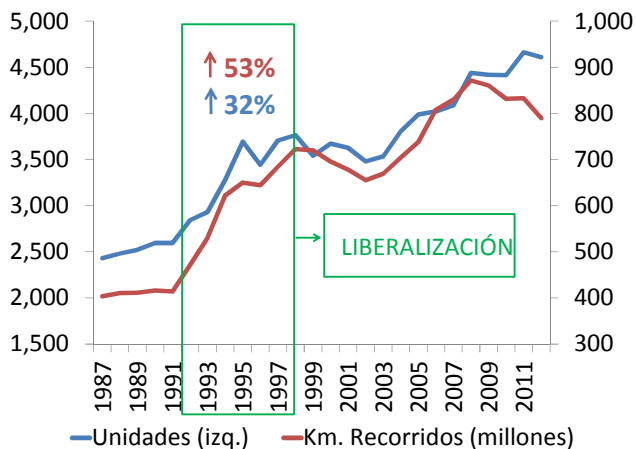
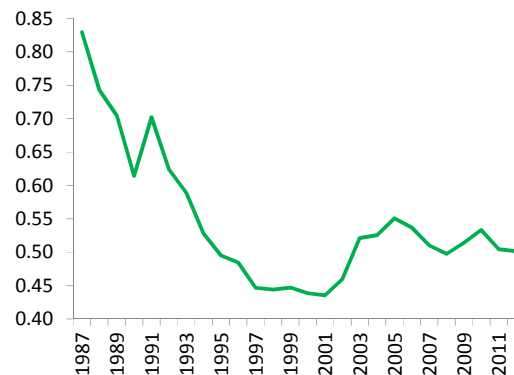


Gráfico 10. Coeficiente de ocupación del transporte automotor interurbano de pasajeros, 1987-2012



Fuente: CIPPEC, sobre la base de INDEC y CNRT (2013).

Nota: el coeficiente de ocupación es la relación entre la carga y la capacidad media de los vehículos.

Recuperación de la oferta de servicios en la post-convertibilidad. A partir de 2003, la cantidad de unidades en servicio y kilómetros recorridos por el ómnibus de larga distancia experimentaron un fuerte crecimiento en paralelo con la recuperación de la economía argentina. Sin embargo, la oferta comienza a estancarse en 2009, como resultado de la caída de la demanda –explicada por la recesión económica y el crecimiento de medios alternativos de transporte, como el automóvil y el avión- y el aumento de los costos operativos por encima de la suba de las tarifas (**Gráfico 9**).

Ingreso de nuevos operadores y posterior consolidación del mercado. El incremento de la oferta de servicios es explicada fundamentalmente por el ingreso de nuevos operadores generada por la reforma regulatoria de 1992. En 1998, el sector alcanza, de esta manera, una cantidad récord de 185 empresas operando en el mercado de larga distancia (**Gráfico 11**). A partir de ese momento, el cierre del registro de nuevos servicios y licitaciones, combinado con el estancamiento de la demanda, incentivó un proceso de consolidación y concentración empresarial. Como resultado, la cantidad de empresas operadoras disminuyó casi un 30% en relación al pico histórico de 1998 (**Gráfico 11**).

Gráfico 11. Cantidad de empresas de transporte automotor interurbano de pasajeros, 1987-2012

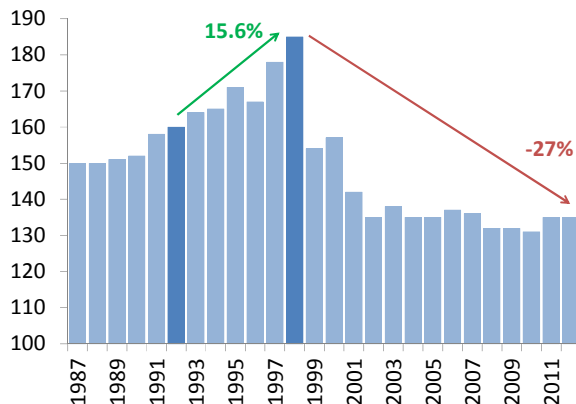
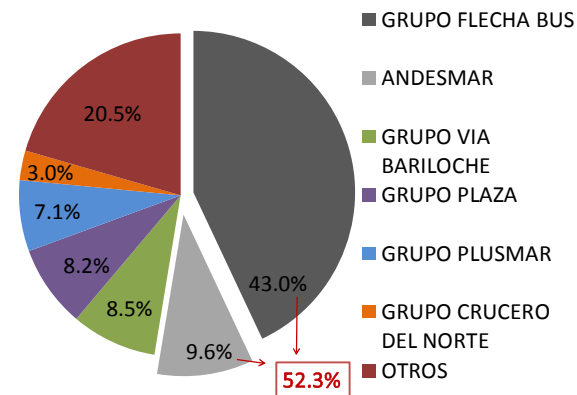


Gráfico 12. Permisos por empresa por corredor (en porcentaje), 2013



Fuente: CIPPEC, sobre la base de CNRT (2013) y AEETA (2012).

Concentración de los permisos de operación en un número reducido de empresas. Además de esta caída en el número de empresas, los principales grupos empresarios comenzaron también a concentrar una proporción cada vez mayor de permisos de operación. En la actualidad, el principal grupo empresario concentra más del 40% de los permisos (**Gráfico 12**). Este proceso de consolidación y concentración empresaria es similar al ocurrido en otros países, como reseña el **Recuadro 3**.

Recuadro 3. ¿Todos los caminos regulatorios llevan a la concentración?

Más allá de las diferencias entre marcos regulatorios la experiencia internacional sugiere que la provisión de servicios de transporte interurbano de ómnibus tiende a concentrarse en un número reducido de grandes empresas operadoras o grupos empresarios. Esta tendencia es explicada por la presencia de barreras de entrada al ingreso de nuevos competidores, como detalla el **Recuadro 1**.

Las políticas de desregulación, implementadas en Chile, Suecia, Noruega, Estados Unidos y Gran Bretaña a partir de mediados de los ochenta, si bien inicialmente se caracterizaron por la entrada de nuevos operadores, fueron sucedidas por una etapa de consolidación en un grupo pequeño de grandes empresas. En general, estas empresas ya operaban en el mercado y poseían importantes redes operativas en forma previa a la desregulación (Van de Velde, 2009 y Banco Mundial, 2013). Este proceso de concentración de la oferta también aparece en países con marcos regulatorios más intervencionistas, como Brasil (Martins, 2004).

Las características peculiares del mercado de servicios de ómnibus de larga distancia incentivan también la conformación de grandes grupos o conglomerados de empresas. Por ejemplo, *Eurolines* agrupa a más de 35 empresas de 45 países en Europa. En Noruega, *NOR-WAY* nuclea a más 40 compañías privadas, que coordinan tarifas y frecuencias en forma voluntaria (Van de Velde, 2009).

Esta tendencia a la concentración implica que la regulación debe orientarse a evitar la aparición de comportamientos no competitivos (como acuerdos de precios, aplicación de precios predatorios, entre otros), en particular en los corredores de menor competencia (Banco Mundial, 2013).

Mejora de la calidad del servicio a partir de 1992. Tal como se observa en el **Gráfico 13**, entre 1987 y 1992, el promedio de asientos por vehículo se estancó y aumentó la cantidad de años promedio de la flota. A partir de 1992, la entrada de nuevas empresas, potenciada por la apreciación cambiaria y la baja de aranceles -que redujeron el costo de adquisición de nuevos vehículos-, incentivó una marcada mejora de ambos indicadores de calidad. Esta mejora en la calidad del servicio ocurrió también en otros países que experimentaron procesos similares de desregulación, como detalla el **Recuadro 4**.

Gráfico 13. Promedio de asientos por vehículo y años promedio de la flota, 1987-2012

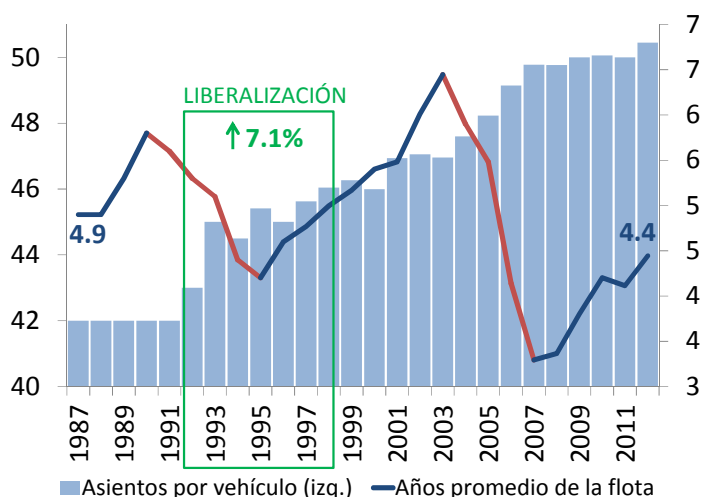
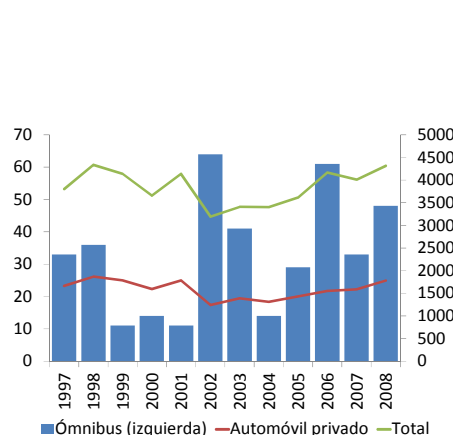


Gráfico 14. Cantidad de muertes en accidentes viales, 1997-2009



Fuente: CIPPEC, sobre la base de INDEC (2013), CNRT (2013), y portalseguridad.org en base al Ministerio de Salud (2009).

Recuadro 4. Calidad y desregulación en los servicios de ómnibus de larga distancia

La evidencia internacional disponible sugiere que los indicadores de calidad del servicio de transporte público automotor de larga distancia en general mejoran luego de los procesos de desregulación. De acuerdo a Banco Mundial (2013), Winston (1990) y Van de Velde (2009), las reformas regulatorias incentivaron a las empresas de ómnibus de larga distancia en los Estados Unidos, Gran Bretaña y Chile a invertir en nuevas tecnologías, aumentando la eficiencia en la provisión del servicio.

Asimismo, los estudios existentes indican que la cantidad de accidentes viales no tienden a aumentar como resultado del aumento de la competencia aparejado por la desregulación del mercado (Banco Mundial, 2013). En contraste, según De Avile Gomide y Martins (2005), la presencia de regulaciones estrictas sobre el tipo y tamaño de los vehículos y las condiciones de la provisión del servicio desalentó la innovación tecnológica y la mejora de la calidad en Brasil.

Sin embargo, la edad promedio de la flota comenzó a aumentar a partir de 1995 y hasta 2003, cuando comienza a caer en forma marcada. Con respecto a la cantidad de accidentes viales, el ómnibus no presenta una tendencia diferenciada del automóvil en los

años posteriores a la reforma de 1992 (**Gráfico 14**). La experiencia argentina de la mejora de la calidad del servicio luego de la desregulación del mercado es similar a la experimentada en otros países, como detalla el **Recuadro 4**.

Leve caída de las tarifas posterior a la desregulación de 1992, seguida por un período de relativa estabilidad de precios. De acuerdo a Parodi y Sanchez (2002), las tarifas de ómnibus de larga distancia cayeron en forma moderada a partir de 1992. Mientras el nivel tarifario establecido para las líneas de servicio público aumentó un 15% entre 1992 y 2001, la tarifa efectivamente cobrada disminuyó un 5%. Esta leve caída de las tarifas aplicadas obedeció, según Kiguel (2010) a una “guerra de precios”, generada por la entrada de nuevas empresas en un contexto de estancamiento de la demanda. Gradualmente, el proceso de consolidación de la oferta en un número reducido de empresas estuvo asociado a una estabilización de las tarifas aplicadas. La experiencia internacional revela la presencia de procesos similares de estabilización de precios posteriores a episodios de desregulación (**Recuadro 5**).

Recuadro 5. Guerras, estabilizaciones y comportamientos no competitivos en la fijación de precios en los mercados de ómnibus de larga distancia

De acuerdo al Banco Mundial (2013), la desregulación de los mercados de transporte público automotor interurbano de pasajeros en Gran Bretaña, Estados Unidos y China trajo aparejada una caída en las tarifas promedio, al menos en el corto plazo. Esta baja fue causada por la entrada de nuevos operadores y el aumento de la competencia con otros medios de transporte. Un proceso similar se observa en el caso de España (Van de Velde, 2009).

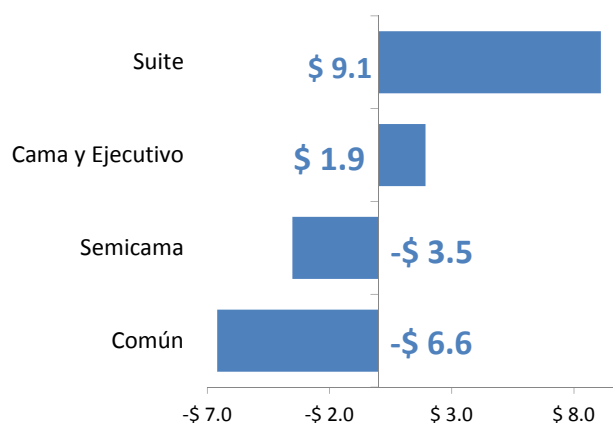
Sin embargo, en el mediano plazo las tarifas tienden a aumentar levemente. En algunos corredores caracterizados por la baja competencia, las tarifas incluso tienden a subir por encima del promedio y a observarse reducciones en la frecuencia del servicio. La aparición de estos comportamientos no competitivos reclama la intervención de la regulación estatal (Banco Mundial, 2013).

De acuerdo a Muller (2010), la estabilización de precios está explicada, al menos en parte, por las dificultades de establecer carteles o asociaciones permanentes entre las empresas operadoras para restringir la oferta (las frecuencias) y aumentar las tarifas. Sin embargo, la ausencia de información estadística sobre las tarifas aplicadas impide analizar la presencia de comportamientos no competitivos en la fijación de precios.

Relevamiento de datos online como respuesta a las limitaciones de la información estadística disponible. Dado que la CNRT no provee información detallada a nivel desagregado, CIPPEC relevó datos sobre empresas, frecuencias y tarifas del sitio de ventas online Plataforma 10 para una muestra representativa de los 106 corredores de mayor y menor demanda –en términos de frecuencia ofrecida- durante el mes de septiembre de 2013. Los datos fueron clasificados de acuerdo al tipo de servicio: comunes, semicama, cama y ejecutivo, y suite. Si bien la información online es incompleta –por ejemplo, ignora la oferta y demanda de pasajes off line- y parcial –solo releva un mes “normal”, sin feriados ni vacaciones-, los datos online brindan una primera aproximación al funcionamiento del mercado de servicios de larga distancia por ómnibus a nivel de corredor, que no había sido analizada hasta ahora.

Diferenciación de tarifas de acuerdo a la calidad del servicio ofrecido. Utilizando los datos online comentados anteriormente, el **Gráfico 15** indica que la tarifa por hora en los servicios comunes es la más reducida, mientras que los servicios suite tienen la tarifa más elevada. El resto de los servicios cobra tarifas cercanas al promedio. De esta manera, y en línea con la teoría económica (**ver Recuadro 1.**), las empresas de ómnibus de larga distancia segmentan o diferencian las tarifas de acuerdo a la calidad del servicio demandado

Gráfico 15. Diferencia entre las tarifas por tipo de servicio y la tarifa promedio en pesos corrientes, septiembre 2013.



Fuente: CIPPEC, sobre la base de información extraída de Plataforma 10 en septiembre de 2013.

Fuerte concentración por grupo empresario a nivel de corredor. Los datos online muestran también que, en promedio, el principal grupo empresario posee más de la mitad del mercado en cada corredor. Otros indicadores, como el índice de Herfindahl y la participación de los tres principales operadores, confirman la tendencia a la concentración del mercado. Como mínimo, el peso del principal operador y de los tres principales operadores alcanza entre 30% y 70%, respectivamente, por corredor. En promedio, cada corredor tiene 960 viajes por mes, con una duración media de 10 horas y una tarifa promedio de AR\$40 por hora (**Tabla 1**).

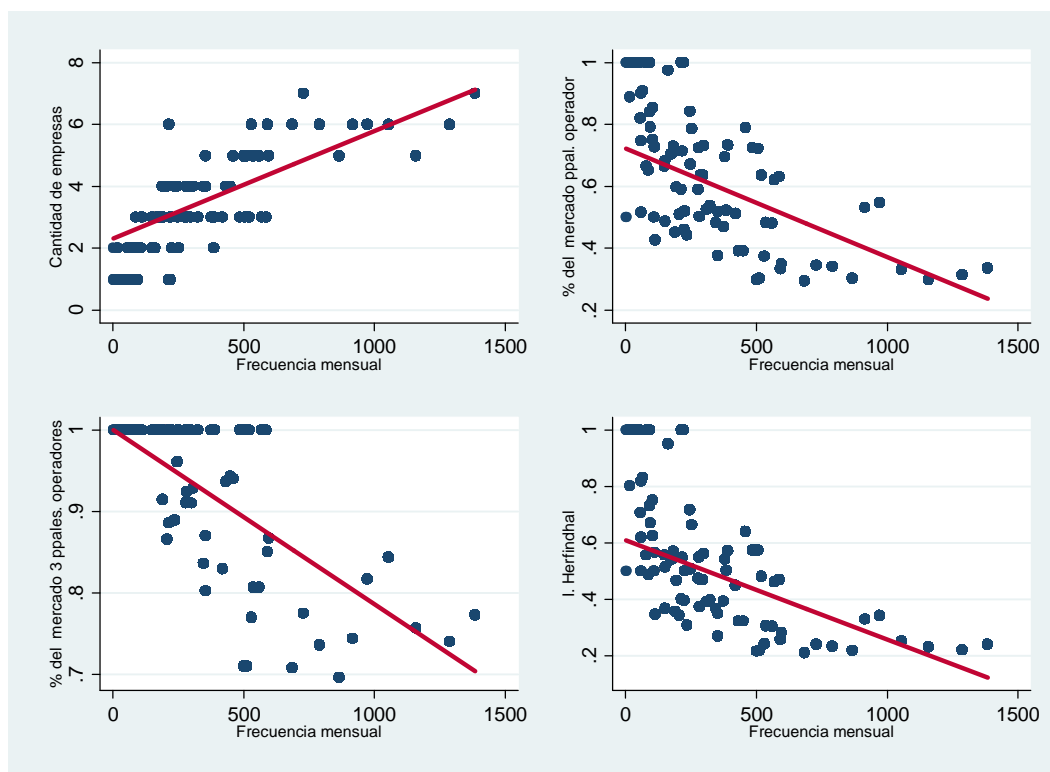
Tabla 1. Estadísticas sumarias de información online sobre transporte de larga distancia por ómnibus, septiembre 2013

	Frecuencia mensual	Precio promedio (AR\$)	Costo por hora (AR\$)	Duración del viaje (horas)	Porcentaje del mercado del ppal. operador	Porcentaje del mercado de los 3 ppal. operadores	Índice de Herfindhal	Número de tipo de servicios
Media	961.62	392.07	39.51	9.88	52.6%	88.2%	40.2	2.55
Máximo	2898	1953.5	85	52.96	100%	100%	100	4
Mínimo	2	22.25	11.85	0.67	29.53%	69.6%	21.18	1
Desvío Estándar	917.48	293.64	5.19	7.43	0.18	0.10	0.18	0.59

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información extraída de Plataforma 10 en septiembre de 2013.

Los corredores con menor competencia presentan una oferta de servicios más reducida. En línea con la teoría económica (ver **Recuadro 1.**), y empleando los mismos datos online descritos anteriormente, el **Gráfico 16** sugiere que la concentración – aproximada a través del índice de Herfindhal y la participación en el mercado de los tres principales operadores- se encuentra correlacionada con la frecuencia ofrecida por corredor. En la misma dirección, la frecuencia del servicio cae a medida que disminuye la cantidad de empresas operadoras en cada corredor.

Gráfico 16. Relación entre la frecuencia mensual y distintos indicadores de concentración por corredor, 2013



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Plataforma 10 para Septiembre del 2013.

Notas: el porcentaje del mercado del principal operador es el peso de la frecuencia ofrecida por esa empresa en la frecuencia total por corredor. El porcentaje de mercado de los tres principales operadores es la suma de las frecuencias ofertadas por esas empresas relativa a la frecuencia total por corredor. El índice de Herfindhal es la suma de la participación de cada empresa en la frecuencia por corredor al cuadrado.

4. Desafíos y oportunidades del sistema de transporte interurbano de pasajeros

Esta sección identifica los principales desafíos de política pública para impulsar un SITAIP de calidad para la equidad en la Argentina. Primero, analiza los principales problemas institucionales de los organismos públicos a cargo de la regulación del sector. Segundo, examina las falencias más importantes del marco regulatorio argentino a la luz de la

experiencia internacional. Finalmente, explora la vinculación entre los servicios de transporte interurbano por ómnibus con las políticas públicas dirigidas al transporte aéreo de cabotaje de pasajeros.

Un marco institucional deteriorado y con capacidades limitadas

Cuatro problemas principales afectan al transporte de larga distancia por ómnibus. Primero, la presencia de una **multiplicidad jurisdiccional de normas** nacionales, provinciales y municipales que regulan la actividad de los ómnibus de larga distancia en la Argentina. Como resultado, un mismo servicio puede estar sujeto a distintas normativas no coordinadas y consistentes entre sí a lo largo del recorrido, generando incertidumbre sobre la prestación del servicio (Kiguel, 2010).

Segundo, la **ausencia de una visión intermodal** de parte de la Secretaría de Transporte de la Nación. El SITAIP es regulado por distintas agencias nacionales subsectoriales sin integración funcional, dificultando el diseño y aplicación de una regulación integral del mercado de transporte de pasajeros de larga distancia (Kiguel, 2010).

Tercero, la **agencia reguladora carece de funciones de gestión y autonomía**. La CNRT tiene como misión exclusiva el control y fiscalización de las empresas operadoras (Papazian, 2000). De esta manera, el rol de la comisión queda circunscripto a asesorar a la STN, que es la encargada de la gestión. Asimismo, la CNRT permanece intervenida, careciendo de autonomía con respecto al poder ejecutivo nacional.

Cuarto, la **falta de información estadística** confiable dificulta la implementación de políticas regulatorias de calidad. La información disponible para la CNRT surge de datos reportados en forma voluntaria por las empresas operadoras. En particular, la CNRT carece de información estadística detallada y fidedigna sobre el volumen y las características de la oferta y las tarifas aplicadas a nivel de corredor.

Regulaciones precarias y volátiles

Elevada inestabilidad regulatoria. Hace una década, el Gobierno Nacional decretó el estado de emergencia del SITAIP. Desde entonces, las licitaciones de nuevos servicios permanecen suspendidas. Como resultado, surgieron situaciones irregulares como el otorgamiento de permisos precarios o transitorios de operación (ver Sección 2). Esta práctica se convirtió en un mecanismo extendido, al punto de dictarse en forma recurrente prórrogas de estas autorizaciones precarias. En este contexto, la ausencia de reglas estables dificulta la toma de decisiones de largo plazo y desincentiva la inversión por parte de las empresas operadoras.

La presencia de elevadas barreras de entrada y deficiencias en los sistemas de control incentiva la aparición de servicios de transporte informal. En particular, los servicios de transporte no registrados formalmente compiten con el ómnibus en distancias más cortas. La **Tabla 2** permite apreciar la dimensión e importancia relativa del segmento informal de servicios de larga distancia en relación a los servicios regulados.

Tabla 2. Servicios regulados e informales de ómnibus de larga distancia, 2007

Indicador	Servicio	
	Regulado	Informal
Empresas operadoras	136	1400
Cantidad de vehículos	3952	7000
Promedio de asientos por vehículo	49.8	36
Antigüedad media de los vehículos (años)	3.3	3.6
Pasajeros transportados (millones)	47.78	15.9
Pasajeros transportados (como porcentaje del total)	75%	25%

Fuente: CIPPEC, sobre la base de CNRT (2013) y Kiguel (2010).

La prestación de servicios de ómnibus de larga distancia presenta particularidades que no son contempladas por la ley laboral argentina. La Ley Jornada de Trabajo 11.544 promulgada en septiembre de 1929 establece una jornada laboral uniforme para todas las actividades de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales. Sin embargo, la actividad de los choferes de ómnibus interurbanos tiene algunas características particulares que han sido tomadas en cuenta por la legislación laboral en otros países (ver **Tabla 3**).

Tabla 3. Experiencias internacionales de regulación laboral para el transporte interurbano en ómnibus

		Comunidad Europea	Estados Unidos	Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Jornada laboral	Personal	9 hs. (10 hs dos veces por semana)	14 hs.	9 hs.
	En equipo	30 hs.		
Tiempo máximo de conducción ininterrumpida		4.5 hs.	10 hs.	4/5 hs.
Pausas y descansos entre jornadas		11 hs. (optativo 9 hs tres veces por semana)	8 hs.	10 hs.
Francos mensuales		Tras 6 jornadas, uno de 45 hs.	Tras 60 (70) hs. en un período de 7 (8) días consecutivos	-

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Federal Motor Carrier Safety Administration (2013), EUR-Lex (2013) y OIT (2013).

Primero, la presencia de un “relevante” o un empleado que releva al conductor del vehículo durante el 50% del tiempo del trayecto realizado. Segundo, la existencia de rutas de duración variable que dificultan la aplicación estricta de la jornada laboral de ocho horas. En el caso argentino, el sector opera de facto bajo dos excepciones a la ley 11.544: el trabajo por equipos y la presencia de tareas intermitentes. Sin embargo, la ley no especifica la modalidad del relevo del conductor: en el vehículo o fuera del ómnibus. De esta manera, es preciso adecuar la legislación laboral a las mejoras prácticas internacionales.

La adopción de una tarifa regulada uniforme dificulta adecuar la provisión del servicio a las diferencias de costos entre corredores. La Resolución 1008 de 1994 establece la aplicación de una tarifa media por kilómetro y categoría del mercado calculada a partir de los valores de la tarifa vigente en los corredores que la STN considera “competitivos”⁷. De esta manera, la tarifa regulada vigente es la misma para todos los corredores, sin tener en cuenta las posibles diferencias en los costos operativos y en densidad y la estabilidad de la demanda, y en consecuencia, en la rentabilidad del servicio. En otras palabras, la presencia de una tarifa homogénea impide la adopción de estrategias de precios que optimicen los ingresos de las empresas operadoras, en función de la heterogeneidad de la demanda y los costos por corredor.

Atraso de la tarifa regulada en relación a los costos operativos de las empresas operadoras. De acuerdo al **Gráfico 17**, los dos principales componentes de los costos de los operadores de ómnibus de larga distancia son el personal (45% del total) y el combustible (15%). Mientras los costos de personal y combustible aumentaron 6 y 4 veces respectivamente en los últimos años, la tarifa regulada (conocida oficialmente como Base Tarifaria de Aplicación o BTA) creció un poco más de tres veces en el mismo período (**Gráfico 18**), sugiriendo un significativo atraso de la tarifa.

⁷ Las Resoluciones 608/2006 y 726/2008 hacen referencia a la Resolución 1008 de 1994. Disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=118623>

Gráfico 17. Estructura de costos promedio de las empresas de ómnibus de larga distancia (porcentaje del total), 2013

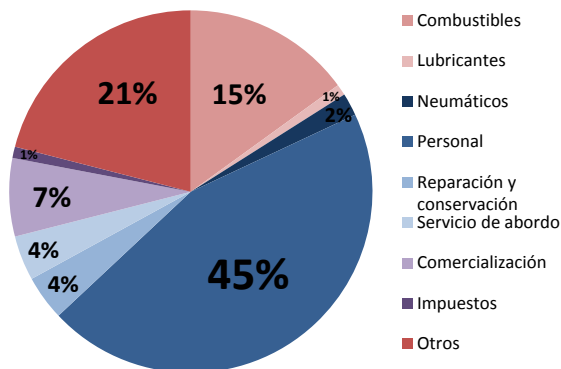
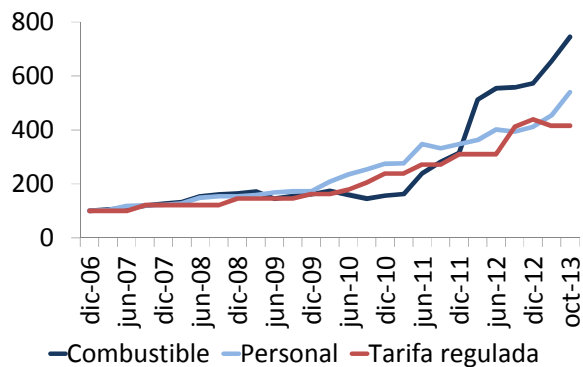


Gráfico 18. Tarifa regulada y costos de personal y combustible en pesos corrientes, Índice diciembre 2006=100



Fuente: CIPPEC, sobre la base información de AEETA, CELADI y CEAP obtenida de los acuerdos salariales (2013), Secretaría de Energía (2013) y Secretaría de Transporte (2013)

Notas: el costo del combustible incluye el subsidio al gasoil hasta 2012. El costo del personal comprende salarios y seguros del personal. La tarifa regulada es la Base Tarifaria de Aplicación (BTA) para el servicio semi-cama calculada a partir de la tarifa media por kilómetro estipulada legalmente.

El subsidio como una solución parcial e ineficiente a los problemas regulatorios del ómnibus interurbano. En junio del 2013, la STN dictó la Resolución 513 con el doble objetivo de mitigar el costo de la gratuidad de los pasajes de personas discapacitadas y la competencia del transporte aéreo, en el marco de la eliminación del subsidio al gasoil⁸. La resolución otorga a las empresas operadoras un subsidio de \$100 por cada pasajero discapacitado, actualizado por la BTA y un subsidio de \$1 por kilómetro recorrido en los corredores de mayor competencia con el transporte aéreo (Capital Federal y Bahía Blanca, Córdoba, Corrientes, Puerto Iguazú, Jujuy, Mendoza, Neuquén, Río Gallegos, Salta, Tucumán, Bariloche, Comodoro Rivadavia, San Martín de los Andes, Viedma, San Juan y Trelew).

Esta respuesta de política presenta dos problemas principales. Por un lado, el subsidio por discapacitado no tiene en cuenta la distancia del viaje y el tipo de servicio ofrecido, y por lo tanto, las diferencias en los costos operativos de las empresas operadoras. Por el otro, el subsidio por kilómetro recorrido abarca solo a los servicios originados en Retiro. Como resultado, el subsidio ignora a los servicios que operan en tramos intermedios.

Las restricciones a la ampliación del parque móvil generan ineficiencias en la provisión del servicio. La resolución 513 también prohíbe a las empresas de ómnibus aumentar el parque automotor por encima de las unidades declaradas en mayo de 2013.

⁸ Publicado en el Boletín Oficial el día 10 de junio del 2013. Disponible en:

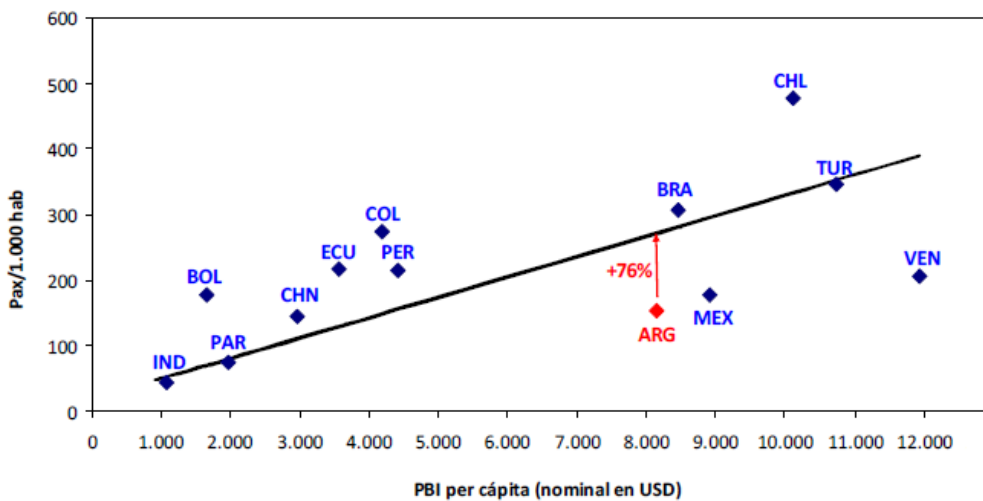
<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?jsessionid=74A69408ACDBAC82085BA337130A869E?id=216119>

Esta medida reduce los incentivos a la competencia y favorece a las empresas con capacidad ociosa en el parque móvil, tal como enseña la experiencia de Brasil (Ver Recuadro 4).

La necesidad de “nivelar la cancha” e incentivar la complementariedad con el transporte aéreo de cabotaje

Insuficiente desarrollo del transporte aéreo de cabotaje. De acuerdo a Petrecolla (2011), la Argentina presenta un grado de desarrollo del transporte por avión, inferior al correspondiente a su nivel de ingreso por habitante, en términos de frecuencia y cobertura (Gráfico 19). Por ejemplo, mientras en 1992 el transporte aéreo de cabotaje alcanzaba a 52 localidades, actualmente no supera las 36.

Gráfico 19. Pasajeros cada 1.000 habitantes en relación al PBI per cápita, 2011

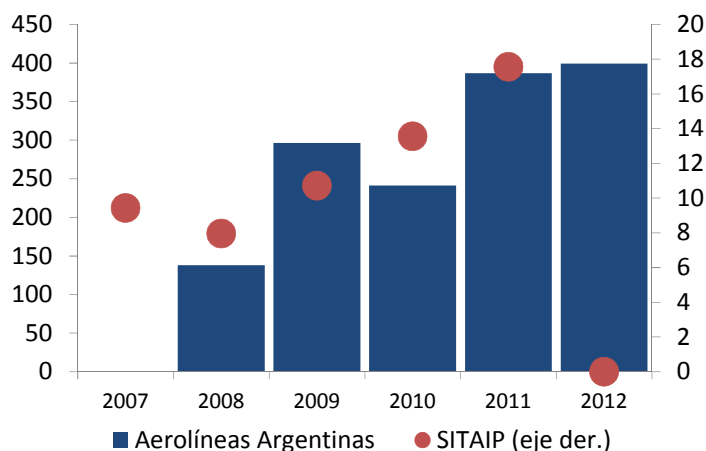


Fuente: Petrecolla (2011).

Un marco regulatorio deficiente y desactualizado. Desde 1987, en el transporte aéreo de pasajeros rige un sistema de bandas tarifarias. Además de la escasa flexibilidad para acomodar las diferencias de operar hacia cada destino, las bandas también han quedado crecientemente desactualizadas frente al aumento de los costos operativos de las empresas operadoras. Otra falencia del marco regulatorio del mercado aéreo se encuentra vinculada a las dificultades de acceso al mercado para nuevos inversores. Desde 2005, el sistema de licitaciones públicas para habilitar nuevas rutas previsto por el Código Aeronautico se encuentra de hecho cerrado.

La aplicación de importantes subsidios por pasajero a la aerolínea de bandera distorsiona la competencia en el mercado de transporte de pasajeros de larga distancia. A partir de la nacionalización de la empresa en 2008 hasta la actualidad, Aerolíneas Argentina (AA) recibió más de \$13 mil millones en subsidios directos del Tesoro Nacional (ASAP, 2013). Como resultado, el subsidio por pasajero de AA alcanzó alrededor de \$400 en 2011. En contraste, el transporte automotor de larga distancia recibió en ese año menos de \$20 por cada pasajero transportado a través del subsidio al gasoil.

Gráfico 20. Subsidio por pasajero a Aerolíneas Argentinas y al transporte automotor de larga distancia en pesos corrientes, 2007-2012

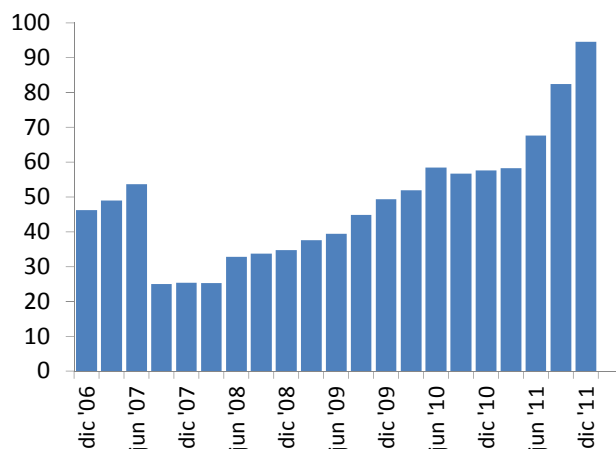


Fuente: CIPPEC, sobre la base de ASAP (2013), CNRT (2012) y Secretaría de Energía y Turismo (2013).

Nota: el subsidio al ómnibus de larga distancia fue calculado como el producto entre el cupo en litros de gasoil a precio diferencial y la diferencia entre el precio diferencial y el precio de mercado del gasoil. El gráfico no pudo ser actualizado hasta 2013 debido a que no disponemos de información de cantidad de pasajeros para esa fecha. Durante los primeros 8 meses del 2013, los subsidios a Aerolíneas Argentinas sumaron 2,280 millones de pesos, mientras que los subsidios al SITAIP fueron 42.72 millones de pesos (según ASAP y material enviado por AEETA).

Origen y final del subsidio al gasoil. A partir de 2004, el Gobierno Nacional incrementó en forma exponencial los subsidios dirigidos al sistema de transporte de pasajeros (Barbero *et al.* 2011; Castro y Szenkman, 2012). En consecuencia, los subsidios al transporte de larga distancia por ómnibus crecieron casi tres veces entre 2007 y 2012, alimentados por el subsidio al gasoil. Como resultado, en 2011 las empresas del sector recibían casi el 60% del combustible a precios subsidiados a través del subsidio al gasoil (Gráfico 21).

Gráfico 21. Evolución del subsidio al ómnibus de larga distancia, en millones de pesos corrientes



Fuente: CIPPEC, sobre la base de información de AEETA, CELADI y CEAP sobre acuerdos salariales, Secretaría de Energía (2013) y Secretaría de Transporte (2013).

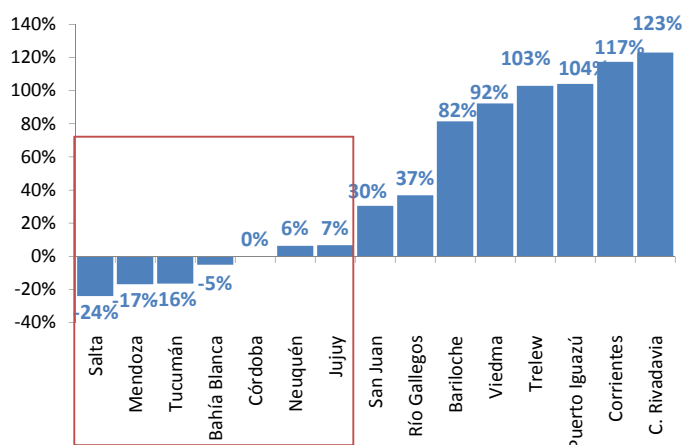
Sin embargo, en Diciembre de 2011 el Gobierno Nacional decidió eliminar ese beneficio. Como resultado, la persistencia de los subsidios a Aerolíneas Argentinas “inclina la cancha” en contra de los servicios de larga distancia por ómnibus.

Espacio para la complementación entre el ómnibus y el transporte aéreo en distancias medias. En distancias largas, la relación entre distancia y tiempo favorece la utilización del avión en desmedro del ómnibus. En distancias medias, en cambio, la experiencia internacional sugiere la posibilidad de complementación entre ambos medios de transporte. En particular, la mayor penetración del ómnibus facilita la conexión de centros urbanos alejados con los principales aeropuertos. Esta complementación natural usualmente se refleja en tarifas más reducidas del ómnibus en distancias medias y cortas en relación al avión (Banco Mundial, 2013).

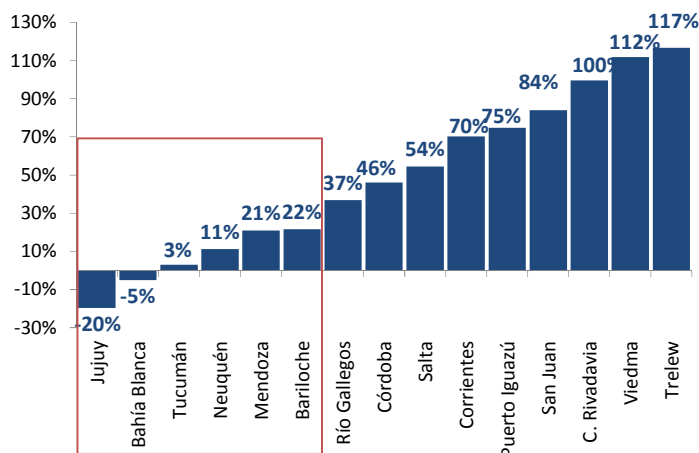
Aerolíneas Argentinas cobra tarifas más bajas que el ómnibus en los corredores domésticos de mayor demanda. A diferencia de la experiencia internacional, un simple análisis de las tarifas aéreas en los días de menor y mayor demanda (martes y viernes, respectivamente) indica que AA aplica tarifas iguales o menores al ómnibus en corredores de distancia media. En contraste, AA aplica tarifas más elevadas en los corredores de mayor distancia (**Gráfico 22**).

Gráfico 22. Diferencia entre la tarifa de Aerolíneas Argentinas y la tarifa promedio del ómnibus de larga distancia por destino desde la Ciudad de Buenos Aires (en porcentaje), 2013

(a) Martes



(b) Viernes



Fuente: CIPPEC, sobre la base de aerolineasargentinas.com y centraldepasajes.com.ar (2013).

Nota: las tarifas fueron extraídas el jueves 7 de noviembre de 2013 para los días 12 y 15 del mismo mes para servicios desde Aeroparque para AA y desde Retiro para el ómnibus. San Martín de los Andes no fue incluido dado que no había oferta de vuelos en el momento de la consulta. Las categorías promo y económica fueron consultadas para el caso de AA. En caso que estas categorías no estuvieran disponibles, la tarifa flexible fue utilizada.

Hacia una política de transporte intermodal basada en la complementariedad entre el avión y el ómnibus de larga distancia. La política actual de subsidios a AA, y en particular la política de tarifas reducidas –y posiblemente debajo de los costos operativos– en los corredores de distancia media, donde el ómnibus tiene una ventaja comparativa, introduce distorsiones significativas en el mercado de servicios de transporte de larga distancia doméstico. Siguiendo la experiencia internacional, es preciso “nivelar la cancha” entre ambos medios de transporte, incentivando la complementación entre el ómnibus y el transporte aéreo de cabotaje. La política regulatoria debería promover un sistema de

corredores de alimentación desde los centros urbanos más alejados hacia los principales nodos de transporte aéreo, como sugiere la experiencia de otros países (Banco Mundial, 2013).

5. Hacia una estrategia de calidad para la equidad en el transporte de pasajeros de larga distancia

El análisis presentado en la sección 3 sugiere que el transporte de larga distancia por ómnibus funciona en forma relativamente eficiente en Argentina en términos de la oferta, la calidad y confort del servicio. Sin embargo, el sector presenta importantes falencias desde el punto de vista regulatorio que enfatizan la **necesidad de definir una estrategia integral para el transporte de larga distancia basada en dos pilares centrales**.

Primero, esta estrategia integral demanda adoptar una **política multimodal de transporte de larga distancia**, orientada a promover y facilitar la complementariedad entre el transporte automotor y el transporte aéreo de cabotaje de pasajeros. Como sugiere la experiencia internacional, el ómnibus puede operar en forma coordinada con el avión, conectando los principales aeropuertos con los centros urbanos más alejados a través de su vasta penetración territorial.

En segundo lugar, esta estrategia requiere, como condición necesaria, la **recomposición institucional de los entes regulatorios y la normalización del marco regulatorio** del transporte de larga distancia por ómnibus. En un mercado que tiende a la concentración, la presencia de un regulador independiente con elevada capacidad técnica es imprescindible para evitar la proliferación de comportamientos no competitivos, en especial en los corredores donde opera un número reducido de empresas.

En el corto plazo, el análisis presentado en este informe indica la necesidad de avanzar en la implementación de **tres líneas de política pública prioritarias**. Primero, es preciso reducir la incidencia de los subsidios, y en particular, de la estrategia de precios de AA en los corredores de distancias medias, asegurando la **complementación entre el ómnibus y el transporte aéreo de cabotaje**. Las medidas recientes de subsidio al sector solo ofrecen una solución parcial, ineficiente e insuficiente en el mediano plazo. Las restricciones a la ampliación de la flota disminuyen aún más las posibilidades de “nivelar la cancha” en relación al transporte aéreo.

Segundo, es imperativo **reemplazar el actual sistema de permisos precarios por un mecanismo transparente de revisión y relicitaciones de las concesiones en situación informal** en base a información estadística fidedigna por corredor. La precariedad de las regulaciones de entrada al mercado desincentiva la inversión privada y abre oportunidades para la aparición de comportamientos discrecionales y prácticas no competitivas, en particular en los corredores menos contestados.

Tercero, **la legislación laboral debe ser adaptada a las características particulares del sector**, tal como ocurre con el caso de la aeronavegación o la minería. En particular, es imprescindible definir la situación legal del relevo a bordo de los conductores y adecuar los horarios de la jornada laboral, asegurando el derecho de los trabajadores, y al mismo tiempo, la calidad y la seguridad del servicio de los pasajeros.

Referencias

Araújo Turolla, F.; Diniz Vasallo, M. y Marques de Olivera, A.V. (2008). *Inter-Modal Competition in the Brazilian Interstate Travel Market*. Revista de Análisis Económico, Vol. 23, N°1, pp. 21-23.

Barbero, J.; Castro, L.; Abad, J. y Szenkman, P. (Diciembre de 2011). Un transporte para la equidad y el crecimiento. Aportes para una estrategia nacional de movilidad y logística para la Argentina del Bicentenario. *Documento de Trabajo N° 79*. Buenos Aires: CIPPEC.

Castro, L. y Szenkman, P. (Enero de 2012). El ABC de los subsidios al transporte. *Documento de Políticas Públicas N° 102*. Buenos Aires: CIPPEC.

De Ávila Gomide, A. y Martins, F. (2005). *Regulation of the interurban coach services in Brazil*. Institute of Applied Economic Research (IPEA)

Echeverry, J.P.; Escobar, A.; Navas, V. y Gómez M.P. (2010). *Evaluación del modelo de transporte interurbano en Colombia*. ANDI, Comité Sectorial del Transporte.

Gagnepain, P.; Ivaldi, M. y Vibes, C. (2011). *The industrial organization of competition in local bus services*. A handbook of transport economics, Edward Elgar (Ed.), pp. 744-762.

Gómez-Lobo, A. y Estache, A. (2004). *Limits to Competition in Urban Bus Services in Developing Countries*. Transport Reviews, Vol. 25, pp. 139-158.

Gómez-Lobo, A. (2007). *Why competition does not work in urban bus markets: some new wheels for some old ideas*. Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 41, pp. 283-308.

Kiguel, M. (2010). *La industria de transporte en Argentina*. Cámara de Turismo Argentina.

Müller, A. (2003). Argentina Regulatory reform in intercity bus transportation – Impacts and issues. *Conferência Internacional sobre Competição e Propriedade em Transporte Terrestre de Passageiros*. Brasil: COPPE-Universidade Federal de Rio de Janeiro.

Müller, A. (2010). *Una reforma sin desenlace: El caso del autotransporte interurbano de pasajeros*. CESP, Documento de Trabajo N° 17.

Petrecolla, D. (2011). *Transporte Aéreo Argentino: La Regulación Económica y las Condiciones para la Competencia en el Sector*. CEPAL.

Robbins, D. (2007). *Competition in the UK express coachmarket 25 years after deregulation: the arrival of Megabus.com*. European Transport Conference.

Thomson, I. (2001). *El desarrollo institucional del transporte en América Latina durante los últimos veinticinco años del siglo veinte*. CEPAL, Serie recursos naturales e infraestructura N°17.

Van de Velde, D. (2009). *Long-Distance Bus Services in Europe: Concessions or Free Market?* OECD, The future for Interurban Passenger Transport, pp. 263-285.

Winston, C. (2009). *Lessons from the U.S. Transport Deregulation Experience for Privatization*. OECD/ITF Joint Transport Research Centre Discussion Papers N° 2009/20.

The future of interurban passenger transport – Bringing citizens close together. (2009). *18th International Symposium on Transport Economics* OECD.

World Bank. (2013). *Impacts and Benefits of Deregulation*. Consultado el 16 de diciembre de 2013, disponible en: http://www.worldbank.org/transport/roads/rdt_docs/annex4.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos. Disponible en: <http://www.indec.com.ar/indec.gov.ar.htm>

Presidencia de la Nación, Ministerio del Interior y Transporte, Comisión Nacional Reguladora del Transporte. Disponible en: <http://www2.cnrt.gob.ar/estadisticas.asp>

Presidencia de la Nación, Ministerio del Interior y transporte, Proyecto de Transporte Urbano para áreas metropolitanas. Disponible en: <http://www.ptuba.gov.ar/>

Presidencia de la Nación, Ministerio de Turismo, Encuesta de Viajes y Turismo de Hogares. Disponible en: http://2016.turismo.gov.ar/wp_turismo/wp-content/uploads/2010/11/informe-de-resultados-eyyth-2006-revision-2010.pdf

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Disponible en: <http://www.asap.org.ar/>

Fundación por Nuestros Hijos, Portal de Seguridad. Disponible en: <http://www.portalseguridad.org/mostrar-categoria.aspx?id=49>

Aerolíneas Argentinas. Disponible en: <http://www.aerolineas.com.ar/>

Central de Pasajes. Disponible en: <http://www.centraldepasajes.com.ar>

Despegar.com. Disponible en: <http://www.despegar.com.ar/>

Plataforma 10. Disponible en: <http://www.plataforma10.com/>

US Department of Transportation, Federal Motor Carrier Safety Administration. Disponible en: <http://www.fmcsa.dot.gov/>

European Union Road Federation. Disponible en: <http://www.irfnet.eu/>

España, Ministerio de Fomento, Movilia (2007). Disponible en: http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ESTADISTICAS_Y_PUBLICACIONES/INFORMACION_ESTADISTICA/Movilidad/Movilia2006_2007/

Chile, Secretaría de Planificación del Transporte. Disponible en: <http://www.sectra.gob.cl/>

Anexo I. El marco regulatorio argentino en perspectiva comparada

	Estados Unidos	Australia	Chile	Brasil	Argentina	España
Nivel jurisdiccional	Federal	Federal y Regional	Federal	Federal	Federal y Regional	Federal y Regional
Ente regulatorio	Federal Motor Carrier Safety Administration (2000)	National Transport Comission (1991)	Secretaría de Planificación del Transporte	Agencia Nacional de Transporte Terrestre	CNRT	Consejo Nacional de Transportes Terrestres (1995)
De quién depende el ente regulatorio	Departamento de Transporte, estatal	Independiente	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	Autárquico, pero vinculada al Ministerio de Transporte	Secretaría de Transporte	Órgano Superior del Ministerio de Fomento
Subsidios	No	No, sólo mediante precio del combustible	Si	Si	Si	No
Competencia	En el mercado	En el mercado	En el mercado	Por el mercado	Por el mercado	Por el mercado
Entrada al mercado	Libre	Libre (en la mayoría de las regiones)	Libre	Licitaciones públicas para obtener permisos por 15 años	Regulada	Licitaciones públicas para obtener concesiones
Tarifas	Libre	Libre (en la mayoría de las regiones)	Libre	Reguladas	Reguladas	Reguladas
Tipo y cantidad de vehículos	Número suficiente para cubrir la demanda regular, cond. de calidad y seguridad	Libre, cond. de calidad y seguridad	Libre, cond. de calidad y seguridad	Estandarizado: 46 asientos, 32% de capacidad ociosa	Tipo libre, cond. de calidad y seguridad. Parque fijo a partir de la Res. 513	Libre, cond. de calidad y seguridad
Recorrido y horario	Libre	Establecido	Libre	Establecido	Establecido	Establecido

Acerca de los autores

Lucio Castro: director del Área de Desarrollo Económico de CIPPEC. Es doctor en Economía de la Universidad de Sussex (Reino Unido) y Master del Programa en Políticas Económicas de Columbia University (Nueva York). Anteriormente, se desempeñó como Jefe del Área de Finanzas Públicas y Economista Senior en el Área de Comercio Internacional en la firma Maxwell Stamp PLC, en Londres. Fue también responsable de análisis macroeconómico y diseño del portfolio macro de inversiones bursátiles de Mercados Emergentes en Morley Fund Management en Londres. Ha trabajado en la función pública y en organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fue investigador invitado de la Universidad de Harvard. Ganador de la Beca Fulbright Nexus y del premio JCI TOYP Argentina 2010 por Logros Académicos de la Cámara Argentina de Comercio (CAC). Profesor de la Universidad de San Andrés (UdeSA), FLACSO y la Universidad Católica Argentina (UCA). Es autor de numerosas publicaciones y expositor frecuente en seminarios y conferencias internacionales y nacionales.

Estefanía Lotitto: Analista del Área de Desarrollo Económico de CIPPEC. Es licenciada en Economía y Magíster en Economía (tesis en curso) de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Tiene una amplia experiencia en el manejo de datos estadísticos y elaboración de informes.

Este documento se realizó en el marco del proyecto Transporte interurbano de pasajeros de calidad para la equidad, dirigido por Lucio Castro, Director del Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo de CIPPEC.

El **Programa de Integración Global** promueve políticas integrales con énfasis en la oferta productiva que alienten la integración global y el desarrollo productivo de largo plazo en la Argentina.

Para citar este documento: Castro, L. y Lotitto, E. (abril de 2014). *Documento de Trabajo N°122*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por la Asociación Argentina de Empresarios del Transporte (AAETA).

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.