

# LA INDUSTRIA DEL TRANSPORTE EN ARGENTINA.

Su vinculación con  
el desarrollo del turismo.

Marzo 2010

Documento preparado por:

Director de Proyecto  
**Miguel Kiguel**

Economista Jefe  
**Marcelo Celani**

Economistas Juniors  
**Eric Ritondale y Gastón Besanson**

**CAT** Cámara Argentina  
de Turismo

# La industria del transporte en Argentina. Su vinculación con el desarrollo del turismo

Informe preparado para la  
Cámara Argentina de Turismo

---

**Director de Proyecto**

Miguel Kiguel

**Economista Jefe**

Marcelo Celani

**Economistas Juniors**

Eric Ritondale y Gastón Besanson

# Consejo Directivo

Presidente	<b>Juan Mirena</b>	AHT
Vicepresidente I	<b>Ricardo Roza</b>	AAVYT
Vicepresidente II	<b>Oscar Ghezzi</b>	FEHGRA
Secretario	<b>Mario Zavaleta</b>	FEHGRA
Prosecretario	<b>Fernando Gorbarán</b>	AOCA
Tesorero	<b>Juan Carlos Zabudovich</b>	AAVYT
Protesorero	<b>Carlos Gerbi</b>	SOCIO ACTIVO
Vocales titulares	<b>Guillermo Onis</b>	SOCIO ACTIVO
	<b>César Siufi</b>	FEDECATUR
	<b>Fabrizio Di Giambattista</b>	AAVYT
	<b>Narciso Muñiz</b>	AHRCC
	<b>Juan Jorge Schettini</b>	CATC
	<b>Annie Millet</b>	CADEA
	<b>Alejandro Sans</b>	FEDECATUR
	<b>Susana Saguir</b>	AAVYT
	<b>Mario Peña</b>	FEDECATUR
	<b>Pablo Querol</b>	JURCA
	<b>Francisco Luis Greco</b>	AEROLINEAS ARG.
Vocales suplentes	<b>Carlos Montedoro</b>	AAVYT
	<b>Carlos Montaldo</b>	AHT
	<b>Carlos Gutierrez García</b>	AHRCC
	<b>Enrique Finochietti</b>	FEDECATUR
	<b>Ana Gurwicz</b>	AOCA
	<b>Enrique Schurz</b>	SOCIO ACTIVO
	<b>Federico Lanati</b>	FEDECATUR
	<b>Ricardo Betró</b>	AAVYT
Revisores de cuentas	<b>Rolando Domine</b>	Titular
	<b>Eduardo Quiroga</b>	Titular
	<b>Elena Boente</b>	Suplente
	<b>Carlos A. Pérez</b>	Suplente

AAVYT - Asociación Argentina de Agencias de Viajes y Turismo

AHRCC - Asociación de Hoteles, Restaurantes, Confeiterías y Cafés

AHT - Asociación de Hoteles de Turismo de la República Argentina

AOCA - Asociación Argentina de Organizadores y Proveedores de Exposiciones y Congresos

CADEA - Cámara Argentina de Empresas Arrendadoras de Automotores

CATC - Cámara Argentina de Tiempo Compartido

FEDECATUR - Federación de Camaras de Turismo de la República Argentina

FEHGRA - Federación Empresaria Hotelera Gastronómica de la República Argentina

JURCA - Cámara de Compañías Aéreas en Argentina

# Índice

PRÓLOGO	7
INTRODUCCIÓN	9
I. TRANSPORTE AEROCOMERCIAL	10
La Industria Aerocomercial: una perspectiva global	10
La Industria Aerocomercial: una perspectiva local	18
Principales causas del deterioro	20
<b>A.</b> El problema de la regulación tarifaria	22
<b>B.</b> La cuestión de diseño regulatorio e institucional en el sector aerocomercial	29
II. PROPUESTAS DE ACCIÓN	32
Propuesta 1: Hacia un nuevo esquema de precios	32
Propuesta 2: Hacia un sistema neutral en términos competitivos que aliente la cobertura del país	36
Propuesta 3: Hacia un nuevo diseño institucional de la regulación	42
III. TRANSPORTE TERRESTRE	44
Descripción del sub-sector de larga distancia	44
La “red” de transporte	51
Estructura de propiedad de las empresas	52
Marco regulatorio	53
Cuestiones sobre la jurisdicción	56
El financiamiento de la infraestructura vial	57
La cuestión tarifaria en el sub-sector de larga distancia	58
IV. PROPUESTAS DE ACCIÓN	61
<b>A.</b> Marco regulatorio	62
<b>B.</b> La cuestión tarifaria	65
<b>C.</b> La cuestión institucional	67
V. PALABRAS FINALES Y SÍNTESIS	69
Restricciones del transporte limitan el desarrollo del turismo	70
Palabras finales	72



# Prólogo

La Cámara Argentina de Turismo tiene la satisfacción de presentar el documento **“La Industria del Transporte en la Argentina. Su vinculación con el desarrollo del turismo”**.

Este informe, pensado como un aporte para la mejor comprensión y análisis sobre una de las actividades esenciales para el crecimiento de la industria del Turismo, resume las características del sub-sector de aviación aerocomercial y de transporte automotor de larga distancia, de las problemáticas derivadas de la crisis de principios de década, y de la influencia del marco normativo que rige su evolución.

A través de este trabajo se plantean aspectos inherentes a la actividad aerocomercial o de servicios terrestres de larga distancia, y los requerimientos necesarios para lograr una actualización de las reglas de funcionamiento.

El informe propone medidas de políticas concretas para cada uno de esos sub-sectores, con el objeto de colaborar para superar las restricciones al desarrollo de ambos. Estas medidas, además de establecer unas condiciones de crecimiento superadoras de las actuales, pretenden potenciar la actividad turística a partir de los evidentes vínculos que existen entre ambas industrias.

Las oportunidades no deben desaprovecharse, y una manera de crecer es entendiendo las razones de estancamiento o incertidumbre que el transporte sobrelleva: desde el precio del combustible, costos operativos, precios regulados y normativas atrasadas, hasta los problemas de administración, son algunos de los factores analizados para exponer un diagnóstico general en el presente documento.

La Comisión Directiva de la Cámara Argentina de Turismo agradece a los autores, Miguel Kiguel, Marcelo Celani, Gastón Besanson y Eric Ritondale, por la propuesta desarrollada en este trabajo -que aporta conciencia y reflexión-, cuyo objetivo es el de colaborar con las autoridades nacionales, y con toda la cadena de valor que conforma la industria.

Juan Mirena  
Presidente



# Introducción

La Cámara Argentina del Turismo viene proponiendo tanto en su seno como con otros organismos, una discusión profunda sobre la estrategia de largo plazo que debería tenerse con el objeto de mejorar las condiciones de desarrollo de la industria del turismo con sus reconocidos efectos sobre el producto bruto del país y sus efectos positivos sobre la integración regional.

En esta ocasión, se nos solicitó un informe que contenga un análisis del sector transporte y su problemática desde una perspectiva de largo plazo. La idea central detrás de este informe es encontrar propuestas de acción que mejoren el desempeño del sector transporte, en sus modalidades aérea, terrestre y marítima, entendiendo que existen vínculos evidentes entre el transporte y el turismo.

El informe tiene básicamente tres capítulos principales.

El primero, que se aporta en esta versión de avance del informe, está centrado en el transporte aéreo. Esta industria, que a nivel global y en las últimas tres décadas ha asistido a un crecimiento exponencial en el número de pasajeros transportados y de rutas creadas, ha tenido una experiencia local algo traumática.

Luego de la decisión de abrir el mercado y desregularlo de manera sustancial, se vivió un período de crecimiento paralelo al antes mencionado a nivel global. Pero en los últimos 10 años no sólo el crecimiento cesó, sino que sobrevino un período de ajuste estructural en el cual se perdieron buena parte de los logros alcanzados en materia de pasajeros transportados, frecuencias y obviamente empleos.

El segundo capítulo versará sobre el transporte terrestre que si bien ha vivido un período de expansión también revela algunos problemas en su regulación y en la matriz de desarrollo; esta última cuestión está evidenciada por el papel innegable de los subsidios que recibe para su asistencia. En este capítulo también se analizará el transporte marítimo dedicado al turismo.

Finalmente, el último capítulo estará destinado a sacar conclusiones finales y, fundamentalmente, en analizar de qué manera estos cambios propuestos podrían impactar en la industria del turismo.

Esperamos así proponer un marco de análisis riguroso, actualizado y sobre todo útil a los propósitos de esta iniciativa de la Cámara Argentina de Turismo.



# Capítulo I

## Transporte Aerocomercial

### La Industria Aerocomercial: una perspectiva global

En el marco de la globalización, donde la comunicación ocupa un lugar importante y contribuye a las relaciones entre países y al interior de ellos, el desarrollo de la infraestructura del transporte es fundamental. En este sentido, la industria aerocomercial es una herramienta importante al momento de pensar de manera estratégica el desarrollo económico y la integración de un país de cara a un contexto internacional competitivo.

La industria aerocomercial está compuesta por todas aquellas actividades que dependen directamente del transporte aéreo de pasajeros y cargas. Estas incluyen a las operaciones

de las aerolíneas y los aeropuertos, el mantenimiento de aeropuertos, la regulación y control del tráfico aéreo, la actividad aeroespacial, el servicio de asistencia en tierra a las aeronaves y todas las actividades que atienden directamente al pasajero (check-in, locales y espacios comerciales, etc.).

Como puede apreciarse, la configuración de la aviación comercial es compleja. A continuación haremos un breve repaso de los aspectos microeconómicos que caracterizan a la industria tanto en lo referente a costos como a la demanda.

### La estructura de costos en la industria

Además del valor de los insumos, los costos del servicio aerocomercial están en función de la relación pasaje-

ro-kilómetro que se logre, la oportunidad en los horarios que ofrezca, el sistema logístico de conexiones entre rutas que establezca, lo cual se relaciona con las economías de densidad que logre obtener, entendiéndose por este concepto la capacidad de concentrar mayores volúmenes de tráfico mediante una adecuada organización de las rutas.

El transporte aéreo está caracterizado por una proporción importante de costos fijos que van de la depreciación del equipo y los costos administrativos de personal permanente, hasta el costo en combustible y desgaste de consumibles (llantas) relacionados con las maniobras de despegue y aterrizaje que forman parte del costo fijo de un vuelo, los cuales son independientes de la distancia del mismo, así como la utilización de los servicios aeroportuarios (rampa, uso de pista, maniobras de descarga de equipaje, etc.).

A su vez los costos variables más importantes son el uso de combustible por kilómetro, así como los consumibles (alimentos y bebidas) para atender a los pasajeros durante el vuelo y en el proceso de reservaciones.

El costo medio total por pasajero y por kilómetro que tenga una aerolínea en una determinada ruta dependerá de los costos fijos antes mencionados (depreciación, personal administrativo y operativo) y de la distancia recorrida, por lo que a mayor distancia se distribuirá el costo fijo entre un mayor número de kilómetros

y el costo medio total irá disminuyendo. De la misma manera, conforme se logre un mayor factor de ocupación, el costo medio total por pasajero-kilómetro irá bajando.

Los factores de reducción de costos variables antes mencionados, en particular la distancia y la elevación del factor de ocupación, han incentivado sistemas de organización del tráfico para lograr la obtención de mayores economías de densidad. Uno de los esquemas más utilizados denominado de "colmena y punto" (hub and spoke) permite concentrar en un aeropuerto intermedio o de concentración a pasajeros con orígenes distintos y un destino común, así como a pasajeros con un mismo origen y destinos diversos para ser redistribuidos en un aeropuerto intermedio, de manera que se eleve el factor de ocupación en los vuelos desde el origen hasta su destino final.

De esta manera, mientras que en los vuelos directos desde los distintos orígenes existe una demanda pequeña que repercute en que el servicio se da con pocas frecuencias a lo largo de la semana, la coincidencia en un punto intermedio de los pasajeros con destino común eleva el número de pasajeros que arribarán al destino final en el aeropuerto de concentración y hace posible el aumento de las frecuencias diarias y del factor de ocupación de las aeronaves.

En términos económicos, se aprovechan las economías de densidad consistentes en maximizar la demanda

de un mercado mediante la coordinación de demandantes de orígenes distintos.

Debido a que la mayor parte de los aeropuertos pueden acomodar un número elevado de operaciones para una sola aerolínea, disminuye la competencia en vuelos directos desde y hacia el aeropuerto de concentración. Pero por otra parte, como aumenta el número de rutas que se pueden servir mediante la operación de dicho aeropuerto, aumenta el número de aerolíneas que pueden competir en las rutas más largas a través de este sistema utilizando otros aeropuertos.

Como resultado del desarrollo de aeropuertos de concentración a fines de los años ochenta y como resultado de la desregulación del transporte aéreo, en el caso de los Estados Unidos se observó una disminución en la concentración en las rutas que incluyen rutas más largas en relación con las rutas directas<sup>1</sup>.

### Las características de la demanda

Pero la regulación tarifaria no sólo requiere de una consistencia con los costos sino también con las características de la demanda.

La demanda de servicios aerocomerciales, además de componentes tendenciales y estacionales, presenta una variabilidad generalmente mayor que otros servicios de transporte como el servicio de pasajeros urbano. Esa variabilidad no sólo suele asociarse a que existe una elasticidad precio distinta, sino también a que la natu-

raleza o características de los pasajeros potenciales en un vuelo puede presentar un alto nivel de heterogeneidad entre ellos.

Por ejemplo, en el servicio de transporte urbano, la proporción de usuarios que tienen como origen o destino sus lugares de trabajo de manera habitual, implica que ese medio suele ser usado por un conjunto estable de usuarios. Esta condición los vuelve "homogéneos" desde la perspectiva del uso del servicio en tanto los usuarios son estables como el uso que se le da al servicio es mayoritariamente común entre ellos. En consecuencia, podría decirse que sus voluntades de pago<sup>2</sup> no deberían diferir mucho.

Asimismo la frecuencia de uso de estos servicios hace que la demanda sea en cierta medida homogénea en el tiempo: todos los días hábiles el flujo de usuarios en un recorrido es similar. Es habitual que dadas estas características la regulación tarifaria imponga una tarifa única aunque hay margen para generar algún grado de segmentación (por ejemplo, los servicios diferenciales o rápidos).

En el sector de transporte automotor de larga distancia estas condiciones se debilitan tanto porque unos destinos que bien pueden ser "turísticos" y por lo tanto asociados a una demanda de esparcimiento, como también de transporte regular asociando su demanda a la necesidad de unir dos áreas.

En el sector aerocomercial las diferencias parecen estar en cierto modo

1. Uno de los primeros estudios en dar cuenta de los efectos favorables de este proceso para el consumidor es el de Borenstein "The evolution of U.S. Airline Competition". *Journal of economic Perspectives*, 6, 2 (1991) pp. 45-73,

2. La voluntad de pago es una medida del valor que le asigna un consumidor a un bien o servicio.

amplificadas en tanto los usuarios difieren en la urgencia o necesidad del viaje (negocios o turismo), el grado de planificación con el que se lleva a cabo, entre otros aspectos. Tampoco mantiene la heterogeneidad en el tiempo: una proporción de pasajeros no utiliza estos servicios frecuentemente por lo que, en el mismo recorrido, en el mismo tipo de asiento, los pasajeros son heterogéneos.

Estas observaciones permiten aseverar que, estructuralmente, la demanda de un servicio de transporte como el urbano difiere sustancialmente de la demanda del servicio aerocomercial e incluso del transporte automotor interurbano y, por ende, las características de los componentes de las tarifas deben divergir.

### La contribución de la industria de transporte aerocomercial

Esta industria es sustancial en sí misma por su tamaño y alcance, pero por sobretodo por su contribución a la economía en general, colaborando a que otros sectores operen de manera más eficiente y competitiva en la economía global.

El transporte aerocomercial provee la única red de conexión mundial, facilitando el comercio a través de un mayor acceso a los mercados. Particularmente, ocupa un espacio esencial en el sistema de transporte de un país por su vinculación con los negocios y el turismo. En este sentido, la industria mejora la competitividad de las economías impactando significativamente sobre

el crecimiento económico, el nivel de empleo y el estándar de vida de la población.

Durante las últimas décadas, la demanda de servicios aerocomerciales se ha desarrollado sostenidamente, fruto del crecimiento mundial y de las ventajas que ofrece este medio de transporte, en materia de conectividad interregional.<sup>3</sup> El Banco Mundial (2008)<sup>4</sup> estima que anualmente la industria transporta alrededor de 2.300 millones de pasajeros, es decir el 30% de la población mundial. Asimismo, los bienes transportados por esta industria representan el 35% del comercio mundial y el 40% del comercio interregional del 2006 (ATAG, 2008)<sup>5</sup>.

En el cuadro 1 se observa que el tráfico aéreo de pasajeros y cargas en América Latina y el Caribe (ALyC) representó el 5,2% y 4,5% del tráfico aéreo mundial de pasajeros y cargas durante el 2006, respectivamente. El tráfico aéreo de pasajeros de la región estuvo compuesto un 73% por vuelos domésticos y un 27% por vuelos internacionales, mientras que se transportaron el 47% de las cargas en vuelos domésticos y el 53% en vuelos internacionales. Cabe destacar que la proyección que se estima en la región respecto a las tasas de crecimiento anual para el período 2007-2011, tanto de pasajeros como de cargas internacionales, es una de las menores del mundo. Esto indica la necesidad de implementar una política de promoción y desarrollo de la industria aerocomercial en la región.

3. Por su naturaleza, la industria aerocomercial dispone de claras ventajas comparativas respecto a otros medios alternativos de transporte para viajes de media y larga distancia.

4. Banco Mundial - Oficina de Transporte Aéreo. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

5. Air Transport Action Group (2008): "The economic and social benefits of air transport 2008".

**Cuadro 1**  
Tráfico Aéreo Regional 2006 y Proyección 2007-2011

Región	Pasajeros (en miles de pasajeros)			Carga (en miles de toneladas)		
	Doméstico	Internacional	Proyección 2007-2011 /1	Doméstico	Internacional	Proyección 2007-2011 /1
África	18.300	26.905	5,6	122	708	4,6
Asia-Pacífico	394.736	163.718	5,9	4.799	8.722	5,4
Europa	189.840	476.172	5,0	628	7.589	4,3
AL y C	84.667	30.639	4,4	939	1.058	4,2
Medio Oriente	23.929	54.396	6,8	91	2.392	5,0
Norteamérica	673.303	102.216	4,2	10.445	6.307	3,9
<b>Mundo</b>	<b>1.384.775</b>	<b>854.046</b>	<b>5,1</b>	<b>17.024</b>	<b>26.776</b>	<b>4,8</b>

/1 Proyección de crecimiento mundial para transporte internacional de pasajeros y cargas

Fuente: International Civil Aviation Organization (datos 2006) y IATA (proyección de crecimiento anual de pasajeros y carga internacional 2007-2011).

Para dimensionar la contribución económica de la industria, la cual representa el 7,5% del producto bruto interno mundial (US\$ 3.557 billones) y emplea a 32 millones de trabajadores, es importante profundizar sobre el impacto multiplicador que la misma genera en las economías. Para ello es necesario considerar cuatro

aspectos de dicho aporte. El primero es el impacto directo, constituido por aquellos sectores cuya actividad está orientada directamente a la industria aerocomercial.<sup>6</sup> El segundo, es el impacto indirecto, conformado por aquellos sectores que se articulan dentro de la cadena productiva de la industria aerocomercial.<sup>7</sup>

**Cuadro 2**  
Impacto Económico de la Industria  
Año 2006

Impacto	AL y C	Mundo	AL y C	Mundo
	Empleo /2		PBI /2	
Directo	0,3	5,5	8,2	408
Indirecto	0,3	6,3	9,6	466
Inducido	0,1	2,9	4,4	219
Turismo y otros /1	2,0	17,2	134,8	2.464
<b>Total</b>	<b>2,7</b>	<b>31,9</b>	<b>157,0</b>	<b>3.557</b>

6. Tales como las aerolíneas, el servicio de asistencia en tierra a las aeronaves, la operación aeroportuaria y la industria aeroespacial.

7. Esto incluye a la construcción de infraestructura aeroportuaria, proveedores de combustibles, espacios y comercios dentro de los aeropuertos, subcomponentes de aeronaves, etc.

8. Oxford Economic Forecasting (2006): "The economic contribution of the aviation industry in the UK".

/1 El turismo aporta USD 389 billones y otros sectores (incluyendo el comercio) US\$ 2.075 billones al PBI mundial. Se incluye solamente el impacto del turismo sobre el empleo.

/2 El empleo se expresa en millones de personas y el PBI en billones de US\$.

Fuente: Oxford Economic Forecasting<sup>8</sup>.

El tercero es el impacto inducido, es decir aquel que se produce a través de los gastos que los empleados del sector realizan en la economía. Por último, el cuarto aporte y más relevante conforme lo indica el cuadro 2, es el efecto derrame que la industria produce sobre el turismo y otros sectores (incluyendo el comercio).

Mientras que si consideramos los datos que se desprenden del cuadro 3 respecto al impacto directo y total que producen los sectores de la industria sobre el empleo y PBI en ALyC, se observa que de los 256 mil empleos directos generados, el 10% trabaja para los operadores aero-

portuarios (gestión, mantenimiento, seguridad, etc.) y el 16% en el sector aeroespacial civil. En tanto que el 74% de trabajadores se desempeña en espacios comerciales dentro de los aeropuertos (hoteles, restaurantes, comercios, etc.) y en las aerolíneas y empresas de asistencia en tierra a las aeronaves. Por otro lado, si consideramos el aporte que dichos sectores realizan al PBI observamos que las aerolíneas producen la mayor contribución directa, alcanzando el 57%. Le siguen los aeropuertos con el 19%, el sector aeroespacial con el 13% y por último otras actividades aeroportuarias con el 10%.

**Cuadro 3**  
Tamaño y Alcance de la Industria en América Latina y el Caribe  
Año 2006

Sectores de la Industria	Empleo /2		PBI /2	
	Directo	Total /1	Directo	Total /1
Aeropuertos	25.500	66.938	1.585	4.161
Otras actividades aeroportuarias	109.761	288.123	816	2.143
Aerolíneas	79.283	208.119	4.715	12.378
Aeroespaciales	41.233	134.006	1.076	3.498
<b>Total</b>	<b>255.777</b>	<b>697.186</b>	<b>8.193</b>	<b>22.179</b>

/1 Incluye el impacto directo, indirecto e inducido.

/2 El empleo se expresa en cantidad de personas y el PBI en millones de US\$.

Fuente: Oxford Economics.

Por otro lado, un estudio elaborado por la International Air Transport Association (2006)<sup>9</sup>, estima que el valor generado por la contribución directa de la industria al PBI se reparte mayoritariamente entre los asalariados y las inversiones. En la industria de aeronavegación comercial, por cada \$100 de valor agregado, \$83 corresponden a salarios, \$11 a inversiones de capital y, por debajo de otras actividades, sólo \$7 a remuneración de accionistas. Esto reafirma, no sólo que la industria afecta positivamente el bienestar general de la ciudadanía, sino también que contribuye en materia de innovación tecnológica y productividad a través de sus inversiones. Pese a que la participación de las inversiones es inferior a la de los salarios, la industria aerocomercial es capital intensiva y sus inversiones (ya sea en infraestructura aeroportuaria, aeronaves, sistemas informáticos, mantenimiento y comercios), generan por tanto un alto producto por trabajador. En este sentido, un informe de la Oxford Economic Forecasting (2006) menciona que la productividad de la industria aerocomercial en el Reino Unido, triplica a la de la economía en conjunto y duplica a la de la industria manufacturera.

Por otra parte, si comparamos a la industria aerocomercial respecto a otros medios alternativos de transportes, la misma presenta numerosas ventajas comparativas. Por su naturaleza, manifiesta tres atributos fundamentales: 1) facilita las comunicaciones y la conectividad regional

de manera más eficiente y equitativa; 2) asume totalmente el costo de la infraestructura que emplea; y 3) es una fuente importante de recursos tributarios y divisas.

El primer atributo se refiere a que el transporte aéreo es el sistema que mayores progresos alcanzó en materia de eficiencia de costos con una reducción del impacto ambiental. La razón de ello es que, si bien el consumo que realiza de combustible equivale al de sus sustitutos (3,5 litros por pasajero cada 100 kilómetros), ofrece un medio de transporte más rápido y seguro (ATAG, 2008).<sup>10</sup> Además, la industria es el único medio de transporte en ciertas áreas geográficas, en función de lo cual permite una conectividad que promueve la inclusión social. Por último, es el medio de transporte que facilita una pronta respuesta de las autoridades y la sociedad civil frente a situaciones de emergencia.

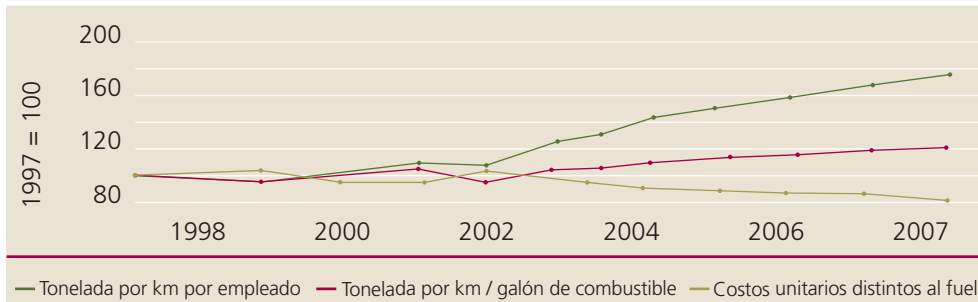
La segunda particularidad responde a que las inversiones de los operadores y las tasas e impuestos afrontados por los usuarios financian la construcción y mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria (pistas de aterrizaje y terminales) y el control de tráfico aéreo, entre otras cosas. Por lo tanto es un sistema que no impone costos por su funcionamiento a quienes no lo usan, a diferencia de otros medios de transporte.<sup>11</sup>

9. International Air Transport Association (2006): "IATA Economic briefing. The value added by airlines".

10. Ciertos costos que no están bajo el control de las aerolíneas impactan significativamente sobre la industria. El caso más destacado es el gasto de las aerolíneas en combustible, el cual se triplicó (de 46 a 136 billones) entre 2000 y 2007.

11. Ejemplo de ello es que los gobiernos generalmente asumen las inversiones para el mantenimiento y construcción de los sistemas de infraestructura vial y ferroviaria, a través de impuestos que paga toda la ciudadanía (ya sean usuarios o no de dicha infraestructura).

**Figura 1**  
Ganancias de eficiencia en la industria aeronáutica internacional



Source: IATA

El tercer atributo deriva de que las empresas del sector aportan recursos al estado mediante el pago de impuestos. Por último, los turistas que se trasladan por medio de la industria aerocomercial tienen, en promedio, un mayor ingreso que los que se movilizan por otro medio de transporte y por lo tanto gastan más divisas y contribuyen más al crecimiento.

Por otro lado, tal como se mencionó anteriormente, el desarrollo de una industria aerocomercial competitiva es necesario por el aporte multiplicador que produce en el turismo, facilitando su crecimiento y eficiencia operativa.<sup>12</sup> La industria aerocomercial es el primer eslabón de la cadena de valor del turismo, lo cual la convierte en un factor esencial para su desarrollo. El turismo aportó 1.830 billones al PBI mundial y generó 79 millones de empleos durante el año 2007 (ATAG, 2008). Particularmente, el turismo es fundamental para el crecimiento económico de los países en desarrollo, ya que es uno de

los sectores donde presentan claras ventajas comparativas. Los inlujos de divisas generados por el sector mejoran significativamente los saldos externos en dichas economías.

Finalmente, es importante considerar la importancia que tiene la industria aerocomercial para el desarrollo de los negocios. Según un estudio realizado por la Oxford Economic Forecasting (2006), la calidad del transporte aerocomercial y la interconectividad aérea (entre países y dentro de los mismos) influye sobre la localización geográfica de los negocios, las inversiones y la eficiencia operativa de las firmas.<sup>13</sup> Los resultados indican que la industria aerocomercial ocupa un lugar esencial para el desarrollo del sector privado, permitiendo la expansión de los mercados (ventas y marketing), un manejo eficiente de los inventarios y una comunicación estratégica entre las casas matrices y las filiales de las compañías multinacionales.

12. Los viajes y el turismo representan una parte importante del comercio internacional. El 40% del turismo internacional utiliza el transporte aéreo actualmente frente al 35% en 1990 (ATAG, 2008).

13. La encuesta revela que la calidad de la industria aerocomercial impacta sobre las decisiones de inversión al igual que los costos laborales, la disponibilidad de recursos humanos capacitados y la carga tributaria.



## La Industria Aerocomercial: una perspectiva local

La industria local ha sufrido modificaciones de importancia desde los inicios de los noventa, principalmente a partir de las desregulación y las privatizaciones de Aerolíneas Argentinas y varios aeropuertos del país. Luego de una evolución auspiciosa donde la industria pareció encontrar un sendero de expansión que multiplicó el número de asientos disponibles y se cubrieron casi todas las rutas de interés para el país, emergió un período, a partir del año 2000, de inestabilidad. (Ver figura 2)

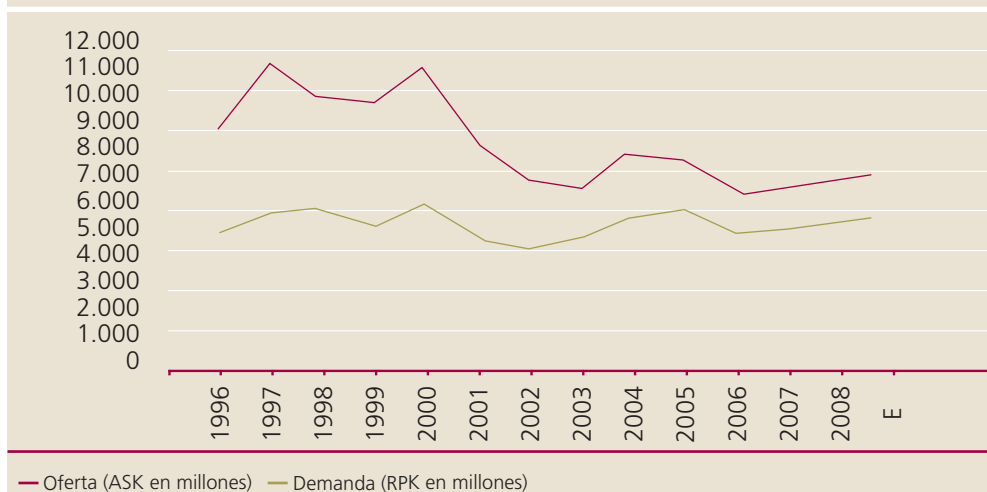
Desde entonces, la evolución de la industria de cabotaje ha sido negativa en tanto el número de asientos ofrecidos hacia fines de 2008 resultaba ser muy inferior a los observa-

dos hacia mediados de la década de los noventa. Para fines del año 2008, la oferta de asientos en vuelos de cabotaje alcanzaba los siete millones con un nivel de ocupación aproximado del 75%, tal como muestra el gráfico.

Esta evolución caracterizada por la retracción de la oferta de asientos ha sido acompañada, naturalmente, por una disminución del parque de naves comerciales disponibles para cumplir con el servicio. Según estimaciones de mercado, en Argentina se disponen en la actualidad alrededor de 50 aeronaves para cumplir los servicios en las rutas actualmente cubiertas, un número considerablemente inferior a las 90 aeronaves disponibles hacia fines de los años noventa.

Si se analiza la evolución desde la perspectiva de la demanda en los últimos años, puede observarse que

**Figura 2**  
Cabotaje aerocomercial  
**Evolución de la oferta y la demanda**



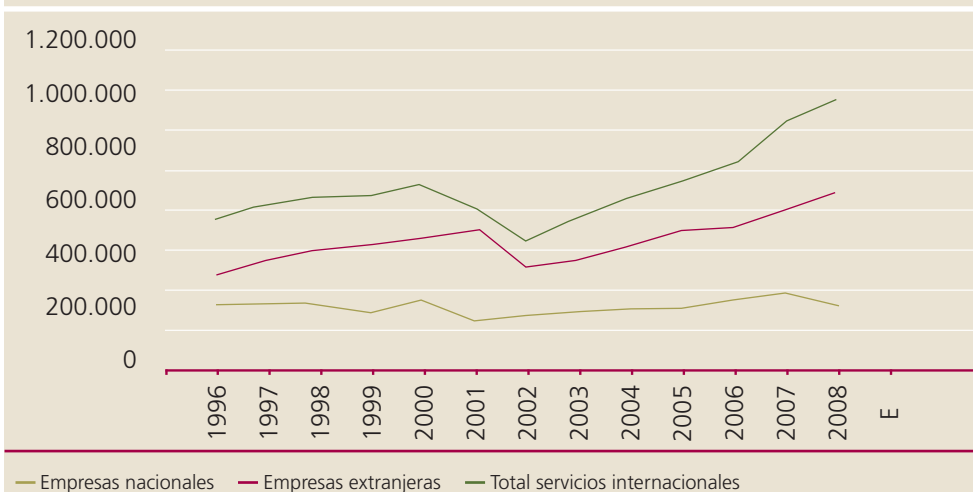
Fuente: Elaboración propia

ésta ha tenido un comportamiento consistente con las condiciones macroeconómicas generales (estabilidad o crecimiento en el ciclo expansivo y retracción en las fases recesivas). De esta manera, la demanda no parece haber sido el inductor de la retracción de la oferta sino que ésta debería obedecer a causas distintas. La consecuencia inmediata de esta combinación de caída de la oferta y cierta estabilidad de mediano plazo de la demanda es un aumento del índice de ocupación el cual llegaba a fines de 2008 a 75%<sup>14</sup>.

Una situación distinta se verifica en el segmento de servicios internacionales donde la oferta de asientos ha seguido una tendencia positiva con circunstanciales retracciones especialmente a partir de la crisis del bienio 2001-02.

Esta tendencia positiva implicó un crecimiento de casi 160% entre 1996 y 2008 lo cual contrasta con el desarrollo de los servicios de cabotaje afianzando la hipótesis que la situación de éstos últimos servicios obedecería a causas locales, fundadas en razones de oferta. En efecto, la observación de la divergencia que existe entre el crecimiento de asientos ofrecidos por empresas extranjeras y locales en los servicios internacionales revela que las condiciones de la industria en nuestro país no sólo dañaron la capacidad de oferta de servicios de cabotaje como se explicó anteriormente, sino que tampoco permitieron el aprovechamiento de las condiciones de crecimiento de la demanda en los internacionales. Ante tal crecimiento, las empresas internacionales aumentaron su participación de manera sostenida. (Ver figura 3)

**Figura 3**  
Servicios internacionales  
**Evolución**



Fuente: Elaboración propia

14. Es de destacar que los datos de demanda que se recolectan corresponde a la demanda efectiva en las rutas que actualmente se prestan. En cierto sentido esta situación se corresponde con que la oferta crea demanda porque en ausencia de prestación los eventuales consumidores no tienen carácter de tales dado que no hay transacciones posibles. Esta aclaración resulta pertinente dado que las estadísticas reflejan los datos de demanda en las áreas donde se presta el servicio pero esto subestima la demanda real de mediano y largo plazo donde no existe cobertura.

Actualmente los servicios de cabotaje tienen una cobertura amplia si se evalúa que las principales ciudades del país tienen acceso, al menos, a una frecuencia mínima por semana. El siguiente cuadro muestra el grado de cobertura y el número de empresas que compiten en esos destinos desde el aeropuerto metropolitano. (Ver cuadro 4)

Sin embargo, evaluando el servicio desde una perspectiva de desarrollo regional, el grado de cobertura actual pero fundamentalmente sus frecuencias suelen ser observados como insuficientes.

## Principales causas del deterioro

Nuestra evaluación de la historia reciente de la industria local y en base a la comparación internacional, nos permite mencionar los siguientes factores distorsivos para el desarrollo del transporte aerocomercial en Argentina:

**A.** Una regulación tarifaria “desacoplada” de la estructura de costos y de la naturaleza de la demanda por estos servicios. La principal enseñanza que se puede extraer de esto es que la

regulación local ha restringido la posibilidad de las compañías por mejorar la rentabilidad de la actividad con prácticas de precios más sofisticadas, acotando el universo de rutas rentables y obligando al sector privado a concentrarse en menos rutas de las que sería deseable.

**B.** Un entorno regulatorio deficiente.

**a.** Un entorno regulatorio

confuso –sin metas de mediano y largo plazo. La enseñanza aquí es que la industria se ha desenvuelto primeramente en un ámbito de libertad casi absoluta para luego pasar a un entorno de intervención intensa. Estos cambios del entorno de negocios impiden una mínima planificación estratégica del sector privado porque genera un grado de incertidumbre regulatoria insostenible.

**b.** Un entorno de autoridad regulatorio disgregado que agrega a la incertidumbre antes mencionada, costos burocráticos innecesarios y máxima rigidez para elaborar cambios de largo plazo.

A continuación, procederemos a discutir cada uno de los elementos mencionados.

**Cuadro 4**  
Rutas de cabotaje  
**Desde Aeropuerto** - Operadores a Junio de 2008

	Km	Lan	Ar&Au	Sol	Andes
Rosario	285		x	x	
Santa Rosa	291		x		
Otros	320		x		
Mar del Plata	370		x	x	
Santa Fe	401		x		
Rafaela	550			x	
Bahía Blanca	571		x		
Córdoba	651	x	x		
San Luis	743		x		
Corrientes	806		x		
Resistencia	806		x		
Posadas	850		x		
San Rafael	907		x		
Santiago del Estero	948		x		
Catamarca	978		x		
Mendoza	979	x	x		
La Rioja	983		x		
Neuquén	991		x		
San Juan	999		x		
Iguazú	1.053	x	x		
Tucumán	1.070		x		x
Puerto Madryn	1.079		x		
Trelew	1.118		x		
San Martín de los Andes	1.270		x		
Salta	1.275	x	x		x
Jujuy	1.308		x		
Bariloche	1.336	x	x		
Esquel	1.427		x		
Comodoro Rivadavia	1.462	x	x		
Río Gallegos	2.086	x	x		
El Calafate	2.202	x	x		
Río Grande	2.246		x		
Ushuaia	2.380	x	x		

Fuente: Secretaría de Transporte

## A. El problema de la regulación tarifaria

Conceptualmente, una tarifa deberá reflejar el verdadero esfuerzo económico que realiza una empresa en la provisión del bien o servicio de que se trate. Desde la perspectiva del mercado competitivo, la tarifa no sólo permite la financiación de los costos explícitos es decir aquellos que se abordan de manera directa o indirecta en su producción y comercialización, sino que la tarifa cubre los denominados costos implícitos que representan los costos de oportunidad asociados a la industria.

El costo de oportunidad suele sintetizarse en términos del capital, es decir, que la rentabilidad del capital asignado a la industria debe ser, como mínimo, el que reporte una alternativa comparable de similar riesgo. De esta manera el empresario está dispuesto a financiar la actividad aerocomercial descartando otra alternativa de inversión.

Suele alegarse que una actividad asociada a la prestación de un servicio público no debería incurrir en esa lógica de racionalidad económica propia de la actividad privada. Sin embargo desde que la industria aeronáutica permite la participación privada, su incorporación requiere de reglas que permitan al capital privado ingresar y la única manera es promover la actividad de manera

que otorgue incentivos a la participación. Desde la perspectiva del sector público, incluso, el capital asignado también tiene usos alternativos que generan costos de oportunidad en función de su escasez.

Pero también existe un costo de oportunidad en términos futuros, el cuales se asocia a la necesidad de expansión de la oferta en el mediano y largo plazo. En otras palabras, los inversores deben observar que la tarifa no solamente alcanza para financiar la actividad corriente es decir el nivel de oferta que actualmente se presta, sino que socialmente es eficiente que las tarifas reflejen incentivos correctos a la expansión del servicio cuando el mismo enfrenta una demanda creciente.

Así, la tarifa en este contexto es el instrumento que permite la sostenibilidad de la industria permitiendo remunerar los costos de prestación (corrientes), incluyendo además "un beneficio razonable", es decir el costo de oportunidad el capital que incentive la expansión.

Cuando las tarifas están reguladas, e independientemente de la justificación de dicha regulación, los principios básicos sobre los cuales debe construirse la regulación no se altera en absoluto; más bien, lo que hace al regulador es tratar de imitar las tarifas que surgirían de ese contexto competitivo, pero que por una razón de estructura de mercado no se pueden alcanzar.

Toda regulación tarifaria debe contemplar, necesariamente, la *estructura*, el *nivel* de costos, además de un análisis de demanda. En la actualidad el análisis que se realiza a través de la Secretaría de Transporte está más asociado al nivel de costos, por cuanto parece ser que la regla decisoria es una comparación, por ruta, respecto de costos operativos estimados. Esta visión se deriva de una filosofía contable del problema y no necesariamente económica por cuanto no está claro el rol de los costos de oportunidad en ese análisis<sup>15</sup>.

### La regulación tarifaria actual

Los argumentos expresados hasta ahora remiten a que una compañía de transporte tiene una estructura de costos bastante compleja y que su pasaje habitual es heterogéneo, por lo que la industria en libertad de precios se inclina por un sistema de precios que intente, aún imperfectamente, "imitar" esa heterogeneidad presente desde el lado de la demanda.

La regulación actual, vigente en Argentina, admite que las compañías fijen libremente sus tarifas mientras cumplan con precios máximos y mínimos. Es decir, que la regulación actual es un sistema mixto con bandas tarifarias dentro las cuales las empresas pueden decidir sus tarifas.

Este sistema es adoptado sobre la base de argumentar que beneficia a

los consumidores en tanto les otorga protección respecto de eventuales posiciones dominantes y afirma el carácter de servicio público, el cual regularmente está asociado a un sistema de precios únicos.

También se argumenta que beneficia a los operadores aéreos, porque les brinda previsibilidad en materia tarifaria y evita episodios de competencia muy agresiva en la que las tarifas perforan hacia abajo los costos relevantes del servicio. Así, podría decirse que este sistema cumple un doble rol de protección tanto a los operadores como a los consumidores.

Las bandas tarifarias representan una relación de 1,9 entre el valor más alto respecto del valor más bajo, coeficiente que es homogéneo para todas las rutas del país. En el cuadro siguiente se muestran algunas tarifas de referencia como ilustración. (Ver cuadro 5)

Si se evalúa esta estructura desde una perspectiva comparativa, no se encuentran ejemplos de mercados maduros o en desarrollo que incorporen esta restricción en sus tarifas. Por ejemplo una simple comparación con algunos casos regionales sirven para ilustrar este argumento. (Ver figura 4)

En el caso de Perú, la regulación que admite libertad tarifaria otorga la posibilidad que los operadores generen un proceso de segmentación sofisticado que lleve a la tarifa cerca de

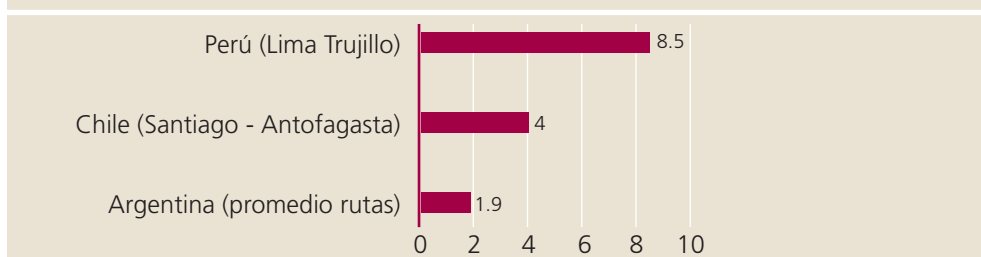
15. Uno de los aspectos más criticables de la actual regulación es que no se lleva a cabo a través de mecanismos auditables por los usuarios ni por terceros.

**Cuadro 5**  
Bandas tarifarias en el sistema de transporte  
**Viajes de ida únicamente**

<b>Aéreo</b> (desde Aero- parque, May-08)	<b>Distancia</b> <b>(Km)</b>	<b>Tarifa máxima</b> <b>(ARS)</b>	<b>Tarifa mínima</b> <b>(ARS)</b>
<b>Córdoba</b> (Ciudad)	653	332	175
<b>Mendoza</b>	975	428	225
<b>Ushuaia</b>	2.364	502	264
<b>Bariloche</b>	1.323	594	312
<b>El Calafate</b>	2.066	428	225
<b>Salta</b>	1.286	520	274
<b>Iguazú</b>	1.075	426	224

Fuente. Elaboración propia sobre la base de información oficial.

**Figura 4**  
Relación entre tarifa mínima y máxima



Fuente: LAN Argentina e información de mercado.

la voluntad de pago por el servicio. Como en general existe una variación importante en este sentido entre los viajeros, las compañías aéreas pueden mejorar las posibilidades de rentabilizar los vuelos a través de expandir la diferencia entre la tarifa más baja y las más alta. Esto explica que en Perú existan brechas de hasta 8,5 veces, tal como muestra el gráfico.

El sistema adoptado parece, a simple vista, adoptar dos elementos beneficiosos: cierta flexibilidad tarifaria

y protección a los consumidores a través de precios máximos.

Sin embargo, el sistema presenta algunas dificultades que pueden debilitar las propiedades antes destacadas.

Un primer inconveniente es que las bandas si bien otorgan cierta flexibilidad entre los extremos permitidos, pueden estar calculadas para condiciones "óptimas" en materia de costos, y además como todo sistema de precios administrados son poco flexibles en contextos de volatilidad.

Precisamente, la industria ha sufrido dos eventos recientes que muestran la debilidad a la que son sometidas las empresas cuando no pueden acomodar sus estructuras tarifarias ante cambios en las condiciones del negocio. El primer evento estuvo relacionado con el aumento del costo del combustible a la par de los cambios en el precio del petróleo durante el bienio 2007-2008.

Este hecho aumentó la tensión por mejorar las condiciones tarifarias y puso de manifiesto con aún mayor fuerza aspectos subsidiarios a la discusión de tarifas como es la liquidación del impuesto al valor agregado, ingresos brutos, entre otros.

El aumento del valor del combustible, con el poco margen de maniobrabilidad de que disponen las compañías en un entorno de precios regulados, creó condiciones para que muchas rutas se tornaran no rentables y aquellas que continuaban siéndolo, no proveían condiciones como antes, desfinanciándose la red aerocomercial como un todo.

El segundo de los shocks que recibió la industria es el de la caída del turismo por efecto de la llamada "gripe porcina". Si bien aún no se cuenta con datos precisos, las manifestaciones de los funcionarios de las compañías revelan que la caída de la demanda empeoró las condiciones de rentabilidad de la industria.

Es razonable pensar que la rigidez de la estructura tarifaria ayudó en ese sentido aunque no se constituyera en la razón principal.

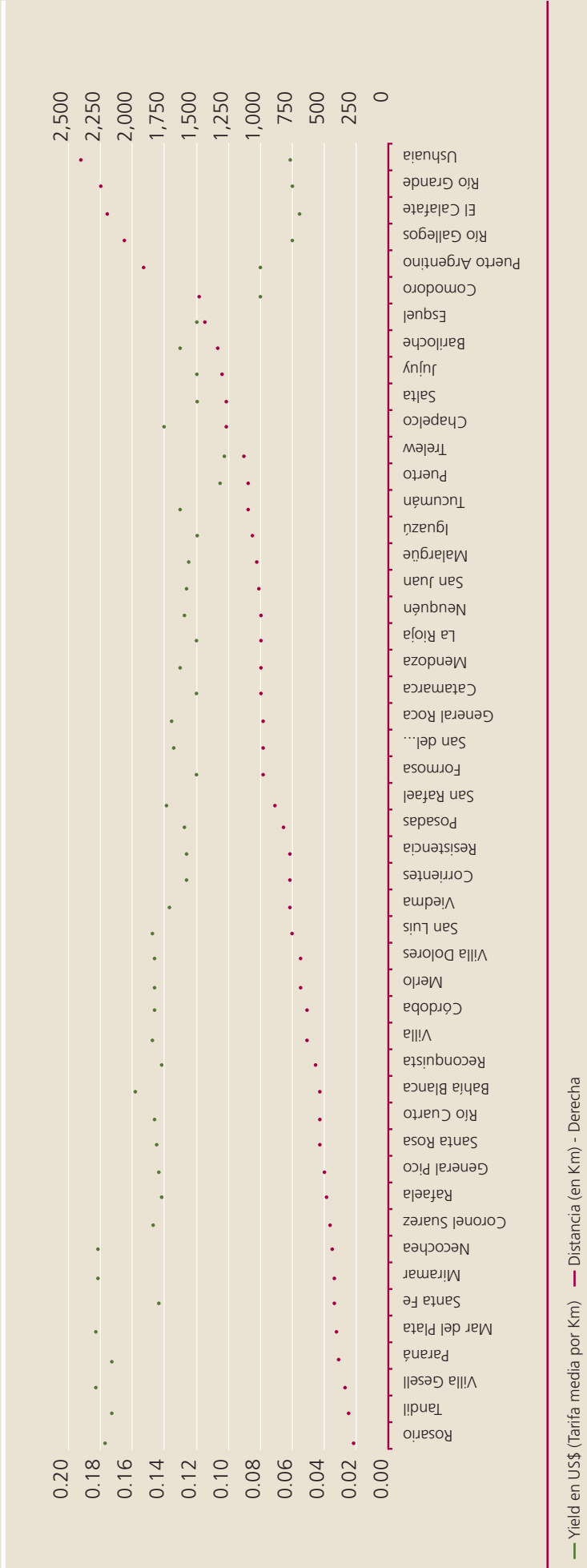
Pero más allá de la influencia que tiene el actual sistema de tarifas sobre los grados de libertad con que operan las compañías, es importante destacar que sus debilidades están emparentadas con los incentivos de largo plazo que genera y que determinan el perfil del servicio con que cuenta el país. Esta es una segunda dificultad que presenta el sistema actualmente vigente.

Por ejemplo, en la medida que las tarifas no pueden seguir los costos y se despegan de la estructura de demanda, la rentabilidad de las rutas sigue trayectorias divergentes entre sí, debido a la relación entre tarifa y kilómetros recorridos. En efecto, este fenómeno parece verificarse de acuerdo a los datos más recientes como muestra la figura 5.

Estos datos no son una muestra cabal de una menor rentabilidad técnicamente hablando porque no incluyen a los costos por kilómetro, pero sí indican que la estructura tarifaria tiene un sesgo en los ingresos que vuelve menos atractiva la operación de las zonas más remotas desde Aeroparque. Naturalmente, este un elemento negativo para el desarrollo de esas áreas desde el punto de vista turístico, muchas de las cuales están alejadas de la ciudad de Buenos Aires.



**Figura 5**  
**Las tarifas promueven las rutas de menor distancia**  
**Rutas desde Aeroparque - Agosto de 2008**



— Yield en US\$ (Tarifa media por Km) — Distancia (en Km) - Derecha

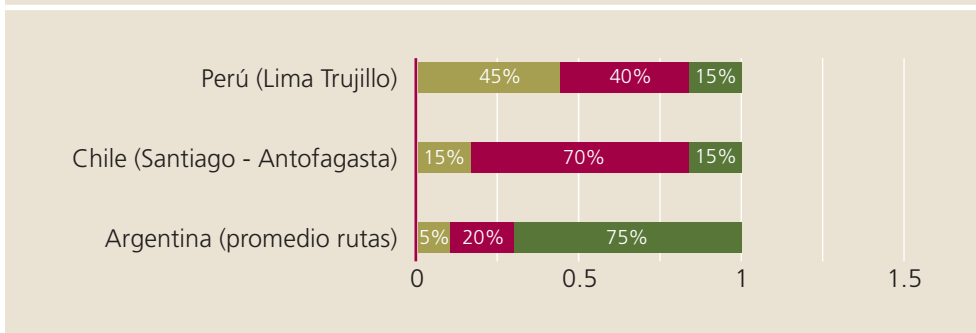
Fuente: Elaboración propia

Un tercer inconveniente que presenta este sistema de bandas es que cuando está sometido a una revisión burocrática que resulta lenta para atender los cambios del mercado, empuja regularmente a la tarifa promedio hacia un atraso respecto de otras variables nominales de interés como son los costos. El atraso de las tarifas desincentiva a la compañía a admitir el acceso de pasajeros hacia los precios más cercanos de la banda inferior, “empujando” al pasaje hacia el límite superior. Esto queda claro en nuestro país al observar, según estimaciones propias y de Lan Argentina que entre el 70% y el 80% de los pasajeros termina pagando valores cercanos al máximo, cuando en otros países esa proporción es definitivamente menor al 20%. El siguiente gráfico muestra esta relación en Argentina y en los dos casos que se mostraran en el gráfico de la relación entre tarifa máxima y mínima. (Ver figura 6)

En efecto, comparando Argentina con dos países con sistemas tarifarios libres, se puede apreciar que en nuestro país las bandas tarifarias, más el atraso cíclico de las mismas, terminan empujando a que la “protección” buscada para los usuarios a través de precios máximos tiene un efecto paradójicamente contrario: la mayoría paga precios altos y pocos adquieren tickets con tarifas bajas.

Por otra parte, y complementando lo anterior, el sistema de revisión y actualización de tarifas reguladas suele estar sometido a dificultades y obstáculos de índole política dado que el regulador naturalmente es reacio a actualizar el valor de los servicios por las implicancias que tiene esa decisión para los usuarios. Así, y es un fenómeno que trasciende a la regulación del servicio aerocomercial, las tarifas tienden a un atraso cíclico. Una simple comparación de tarifas para servicios de similares dis-

**Figura 6**  
% de pasajeros por tipo de tarifa pagada



Fuente: Elaboración propia.

tancias brindados en Brasil, permite concluir que el sistema en Argentina tiende a verificar los atrasos mencionados. (Ver cuadro 6)

### Conclusiones sobre la regulación tarifaria

Los argumentos hasta aquí expuestos y la evidencia recolectada, sugieren que el sistema regulatorio de tarifas en Argentina es deficiente tanto en términos de capacidad que le otorga a las compañías para atender la volatilidad intrínseca de este sector, como de la rentabilidad de largo plazo.

Ambos elementos constituyen reglas que no aportan a la viabilidad del sector en el futuro. La evidencia del crecimiento del sector en los momentos de menor incidencia regulatoria, a pesar de sus problemas, y la evolución negativa desde que la re-

gulación se volvió más intensa hacen pensar que la industria requiere de una redefinición de roles en materia de cómo se fijan los precios.

A pesar de que en el transcurso de la explicación ofrecida pueda concluirse que la única solución está basada en un sistema libre de tarifas, no es la intención de quienes suscribimos este informe. La adopción de un sistema libre es discutible en tanto tiene ventajas y desventajas que deben valorarse adecuadamente. Más allá de nuestra opinión sobre un sistema de tarifas libres, nuestra proposición aquí es que el actual sistema presenta dificultades importantes en su implementación y, aún más relevante, que el sistema en práctica tiene falencias conceptuales o de definición que lo vuelven pernicioso para el desarrollo del sector en el largo plazo.

#### Cuadro 6

Precio de los pasajes hacia algunos destinos seleccionados

En US\$ a Mayo de 2009

Pasajes de ida (incluyen impuestos, tasas y cargos)

	Distancia (en Km)	Vía aérea (precio final)	Vía aérea en Brasil** (precio final)
1. Buenos Aires - Ushuaia	2.350	175	440
2. Buenos Aires - Neuquén	1.150	109	240
3. Buenos Aires - Córdoba	710	78	200
4. Buenos Aires - Mar del Plata	410	83	165

\*\* Corresponde a otros destinos a igual distancia:

1. San Pablo-Fotaleza; 2. San Pablo-Brazilia; 3. San Pablo-Florianópolis; 4. San Pablo-Rio de Janeiro

## B. La cuestión de diseño regulatorio e institucional en el sector aerocomercial

Existen dos cuestiones centrales en materia de regulación que condicionan, de acuerdo a nuestra perspectiva, la evolución del sector de largo plazo: El diseño del marco regulatorio y el diseño institucional que gobierna al sector.

La primera de estas cuestiones está asociada a la discusión sobre los lineamientos de largo plazo que configuran las reglas que han de seguirse; esto involucra la política de competencia, las barreras a la entrada, entre otros aspectos. La segunda cuestión define las instituciones u organizaciones que ejercen el control.

Si bien no existe una comprobación cabal de una relación inequívoca entre tipo de institucionalidad (vgr. Agencia unisectorial vs. multisectorial) y calidad regulatoria<sup>16</sup>, sí puede decirse que existe una relación marcada entre calidad institucional -definida como estabilidad de reglas- y desempeño sectorial.

En este aspecto, Argentina ha sufrido en los últimos 20 años constantes cambios en la estructura de las reglas, violando el principio de mínima estabilidad. Desde esta perspectiva, la actual evolución del sector puede ser un fiel reflejo de esa condición de inestabilidad y falta de "horizonte".

A continuación un breve análisis de la regulación y de los temas institucionales.

### Diseño de reglas que gobiernan al sector: las características de la regulación

El sistema de apertura que está siendo adoptado en la mayoría de las legislaciones está basado en la idea que, estructuralmente, la aviación civil es potencialmente competitiva y que la herramienta para que los beneficios de esa mayor competencia lleguen a los consumidores es desregulando la actividad<sup>17</sup>. La experiencia internacional, según la literatura especializada<sup>18</sup>, generó efectos positivos para los consumidores, como la entrada masiva de nuevos competidores, el incremento en el tráfico de pasajeros, la mayor conectividad de red, la caída en los precios de las rutas de larga distancia y los incrementos en algunas rutas de corta distancia.

Las bajas de precios asociadas a la desregulación han sido fuertes en los segmentos bajos de tarifas y ambiguos con tendencia al alza en el corporativo o clase de negocios. Evans y Kessides (1993)<sup>19</sup> estimaron que los ingresos por pasajero-milla disminuyeron en 16% en términos reales entre 1978 y 1988 para una muestra de países que decidieron desregular sus mercados. Tras segmentar su muestra, encontraron que las tarifas más bajas disminuyeron 25 %, mientras que las más altas llegaron a aumentar hasta 37 %.

16. Es decir que en el mundo están funcionando esquemas de organización y diseño de entes reguladores diversos con resultados igualmente dispares.

17. Oxera (2006) "What are the economic impacts of relaxing product and capital market restrictions? Lessons from other industries."

18. Bailey, E. (2002). "Aviation Policy." *Southern Economic Journal* 69 (1): 12-20. Borenstein, S. (1992). "The Evolution of U.S. Airline Competition." *The Journal of Economics Perspectives* 6 (2) (Spring): 45-73. Hurdle, G., Johnson, R., Joskow, A., Werden, G., y Williams, M. (1989). "Concentration, Potential Entry and Performance in the Airline Industry." *Journal of Industrial Economics* 38 (2): 119-139. IATA (2008) Annual report.

19. Evans, W. y Kessides, I. (1993) "Structure, Conduct, and Performance in the Deregulated Airline Industry". *Southern Economic Journal* 59 (3): 450-467.

Estos resultados muestran que las compañías encuentran óptimo aumentar el diferencial de tarifas entre segmentos de usuarios como mecanismo de rentabilizar la actividad, aún logrando una tarifa *promedio menor*.

La contrapartida de estos fenómenos es que la volatilidad de la industria, medida como la tasa de “nacimientos” (startups) y quiebras creció a niveles nunca vistos en el pasado. En cierto sentido, esta característica está asociada a que los niveles de rentabilidad de largo plazo de la industria son bajos y el margen de maniobrabilidad que tienen las compañías para soportar shocks de demanda o de oferta son escasos. La intensidad de la competencia profundiza esa debilidad estructural<sup>20</sup>.

A pesar de este hecho, la visión que propugna una re-regulación no ha ganado espacio suficiente a nivel internacional. Aunque algunos gobiernos han salido al rescate de las aerolíneas en problemas, no se conocen casos en donde dicha ayuda haya disparado una revisión de las reglas “hacia atrás”, es decir hacia un entorno de intervención mayor.

La actual configuración sectorial de Argentina se corresponde más con el modelo predominante hasta la década de los ochenta en el mundo, donde las principales aerolíneas fueron promovidas por gobiernos nacionales bajo el modelo conocido como aerolíneas nacionales o de

bandera, “flag carriers”<sup>21</sup>. El cuadro 7, tomado de Cermesoni, et. al<sup>22</sup>, resume esta cuestión.

En ese esquema era regular observar que dichas aerolíneas consolidaron monopolios en sus mercados domésticos y oligopolios en los internacionales en un contexto regulatorio donde dominaban las restricciones a la entrada, precios, servicio, y estrategias corporativas (alianzas). Así proliferaron aerolíneas como Lufthansa en Alemania, British Airways en el Reino Unido, Iberia en España y Aeroméxico en México.

La posesión y/o regulación gubernamental de aerolíneas en sus inicios si bien contuvo a la competencia, permitió que las compañías desarrollaran estrategias caracterizadas por altos costos de operación pero con alta calidad en los servicios, no pudiendo elegir normalmente sus aeropuertos nodales (hub locations), estructuras de rutas y frecuencia de vuelos de acuerdo a consideraciones económicas, ya que generalmente tenían que aplicar patrones de operación prescritos por arreglos regulatorios (itinerarios de rutas domésticas y bilaterales centrados en aeropuertos nacionales)<sup>23</sup>.

Como puede apreciarse, la evolución en nuestro país hasta el 2000 siguió los preceptos de la evolución de la industria a nivel internacional, partiendo desde sistemas nacionales con características de servicios públicos hacia una mayor liberalización

20. Es material discutible si la volatilidad requiere de una mayor intervención regulatoria. Fundamentalmente la discusión está planteada en términos de qué tipo de regulación sería necesaria.

21. Gönenc, R. y Nicolletti G. (2000), “Regulation, Market Structure and Performance in Air Passenger Transportation”, *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 254.

22. Cermesoni, E; Spinedi, E.; Busquets, J (2006): “Visión sobre transporte aerocomercial en Argentina”; Cámara Argentina de Turismo. Los autores señalan el período 2001-2005 como “colapso del sistema”. Hemos reformulado la fecha dejándola abierta en tanto las mismas condiciones persisten en la actualidad.

23. Morrison, S. and Winston, C. (1995). *The Evolution of the Airline Industry*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

de las reglas y creciente participación del sector privado. La actual configuración del sector aerocomercial, de regulación intensa, surge en el bienio 2000-01 por la delicada situación que comienzan a registrar las empresas locales y que luego da pie a esa intervención mayor desde la esfera pública en materia de tarifas y otros aspectos.

regular más intensamente al sector, pero sí puede decirse que Argentina es uno de los pocos casos a nivel internacional que ha registrado tamaño nivel de cambio estratégico en una década, pasando de la regulación intensa a la privatización y competencia para volver a un esquema, esta vez, mixto.

Es prematuro avizorar cuáles serán las consecuencias –positivas o no- de la decisión de nuestro país de desandar el camino de la privatización y

### Cuadro 7

#### Evolución de la industria aerocomercial en Argentina

1. Empresas precursoras (1925 - 1945)
2. Sociedades mixtas (1946 - 1949)
3. Aerolíneas Argentinas - Su exclusividad (1950 - 1955)
4. Apertura a la competencia (1956 - 1961)
5. Competencia regulada (1962 - 1989)
6. Privatización A.R.S.A. y nueva apertura (1990 - 2000)
7. Colapso del sistema (2001 - )

Fuente: Cermesoni, E; Spinedi, E.; Busquets, J (2006):

# Capítulo II

## Propuestas de acción

En la sección anterior se han planteado dos cuestiones relativas al diagnóstico sectorial: la problemática asociada a la regulación tarifaria y el marco normativo y diseño institucional de los organismos de control.

En esta sección se esbozarán propuestas superadoras de estos aspectos.

### **Propuesta 1: Hacia un nuevo esquema de precios.**

La primera regla que debe respetar un sistema de precios es que debe ser consistente con los costos de largo plazo de la industria. Esto quiere decir que los precios vigentes en una actividad deben remunerar los costos

económicos directos e indirectos de esa actividad.

La remuneración de los costos económicos refiere a que debe cubrirse a través del sistema de precios el valor de todos los insumos empleados en la producción del servicio más el costo del capital asignado a esa actividad, valuado al costo de oportunidad.

Que las tarifas cubran el costo de oportunidad del capital implica algo distinto de lo que usualmente se asocia a “beneficio razonable”. Por este concepto se entiende el beneficio que la norma reconoce como justificado siguiendo criterios asociados a la concepción de un servicio público. Es usual que la metodología de análisis empleada para calcular este beneficio se asiente sobre criterios contables.

Es común observar que la regulación tarifaria se revisa sobre la base del argumento que “los costos de operación” han variado y que las tarifas vigentes no cubren dichos costos. Así, la tarifa “persigue” los costos operativos que son relevantes como criterio en el corto plazo, porque condicionan el funcionamiento de la capacidad ya instalada que genera esos costos.

La dificultad que tiene este método es que suele despegarse de la remuneración del capital desde el punto de vista del inversionista, es decir del empresario que actualmente presta el servicio o de aquellos que potencialmente estén interesados de hacer ingreso a él.

Si la remuneración del capital imputada desde la estructura tarifaria se ata a la evolución de los costos de corto plazo se produce un desincentivo natural a la ampliación del capital, dado que la renovación del stock de capital, es decir la ampliación de la capacidad productiva de la industria, está determinada por el retorno de mediano y largo plazo, no de corto plazo, y el primero está indisolublemente vinculado con el costo de oportunidad del capital.

Desde la perspectiva de un servicio público la tarifa debe permitir el mantenimiento de la capacidad productiva actual, pero debe incentivar la expansión de dicha capacidad a fin de mejorar la cobertura de largo plazo. Por lo tanto, el *costo económico* del

servicio no está determinado por el valor contable de los insumos que se emplean actualmente sino por el costo de oportunidad de esos insumos a fin de generar atractivos suficientes para que los recursos, que son escasos, se destinen a esta actividad y no a otra. Esa es la esencia del “beneficio razonable” desde una perspectiva económica, la cual es, en definitiva, la que determina los flujos de inversión efectivos en el largo plazo.

En esta instancia del análisis debe quedar claro que un sistema de precios basado en criterios no económicos de largo plazo produce efectos indeseables. Pero el primer efecto que inevitablemente se enfrenta es la de una restricción de oferta que con el tiempo se vuelve “endémica”. Creemos que la simple constatación de las cifras del sector en Argentina revelan que la reducción del sector a una proporción de lo que era 10 años atrás es un ejemplo de los efectos de estos incentivos mal diseñados.

Existe una segunda regla con la cual un sistema de precios debe ser congruente. Un sistema de precios debe ser viable desde la perspectiva de la demanda, es decir debe ser consistente con la voluntad y la capacidad de pago de los potenciales usuarios.

En esta discusión se entrelazan dos elementos. El *nivel* de la tarifa y su *estructura*. El primer aspecto se liga con el valor de la tarifa.



Se mencionó antes que una característica de la aeronavegación comercial es que sus usuarios exhiben características heterogéneas, por encima de otras industrias de transporte. La industria de aeronavegación comercial ha ido adaptando sus servicios en la medida que se han aprehendido o incorporado esas características. Por ejemplo, la existencia de servicios conocidos como “clase de negocios” implica que las empresas detectaron que una fracción de los pasajeros presenta una disponibilidad de pago mayor en función de sus ocupaciones o características socio-económicas. Esas diferencias en la voluntad de pago sirven como fundamento para la generación de servicios diferenciales que involucran una tarifa y márgenes de rentabilidad también diferenciales.

Obsérvese que este sistema de precios diferenciales no tiene relación con los costos de prestación del servicio, sino más bien que los costos del mismo se vuelven endógenos o se adaptan a las características de los clientes a fin de justificar el diferencial de tarifas y de márgenes. En otras palabras, la creación de un servicio destinado a hombres de negocios a los que se le incorporan ciertos diferenciales aspectos a la clase turista, revelan que la empresa adapta algunos costos de prestación a fin de poder segmentar a sus clientes.

Esta segmentación no sólo es eficiente en sentido técnico, es decir, que guarda una relación adecuada entre la tarifa que se le cobra y la calidad

de los servicios que se prestan, sino que es eficiente del punto de vista de la asignación de los recursos, porque implica una mejora cualitativa de los servicios para un segmento que está dispuesto a pagar más por esos servicios sin entorpecer o debilitar la prestación de los servicios básicos al resto de los pasajeros, mejorando la rentabilidad de *todo* el vuelo.

Este sistema de precios puede ser evaluado desde la perspectiva que tiene que ver con la capacidad de la empresa de financiar un servicio que podríamos definir “un vuelo” de manera óptima, adaptando la tarifa a la voluntad de pago de los pasajeros. Habida cuenta que existe una heterogeneidad entre los pasajeros como ya se ha comentado, es natural, desde esta perspectiva, que no exista una única tarifa para un mismo vuelo. La identificación de las características, en particular su voluntad de pago, puede no ser sencilla, es decir que no existe un mecanismo que detecte por la simple observación que estamos en presencia de un consumidor que encaja en la definición de negocios, pero sí existen mecanismos indirectos que permiten que los consumidores se auto seleccionen, es decir, definan ellos mismos a qué tarifa y con qué nivel de servicios desean viajar. Precisamente la existencia de servicios diferenciales es una herramienta comercial que le permite al proveedor del servicio atender dos segmentos de la demanda que estructuralmente son diferentes entre sí, generándoles a ambos tarifas distintas basadas en

una razón objetiva: diferencias en la voluntad y capacidad de pago.

Así, el proveedor al tener la capacidad de segmentar optimiza el proceso de recaudación de ingresos por vuelo, volviendo al mismo rentable desde el punto de vista económico.

Por estos motivos es que resulta esencial contar con un marco normativo que permita a las firmas optimizar sus ingresos de esta manera, ya sea adaptando los niveles de las tarifas por segmento y que también puedan diseñar eficientemente esos segmentos. No parece razonable que la normativa intente definir esas técnicas de precios de un modo más eficiente que las propias firmas, quienes disponen de la información adecuada y tienen los incentivos correctos para hacerlo adecuadamente.

### **Algunas salvedades respecto del sistema de precios libres**

A esta última proposición se le pueden hacer dos salvedades. Por un lado se ha argumentado que la libertad absoluta de precios en un entorno de competencia plena -a veces calificada como "desmedida"- genera incentivos a la baja de precios de manera sostenida que lleva a las firmas a situaciones de compromiso financiero y económico. Una posibilidad es que la regulación establezca una tarifa mínima, que debe ser cuidadosamente diseñada y que requiere de un nivel de detalle importante dado que debería determinarse por ruta.

Ese nivel mínimo no debería ser superior a los costos marginales (probablemente de largo plazo), dado que habilitaría así a que las firmas ofrezcan precios bajos que ayuden a optimizar la tasa de ocupación, alentando a pasajeros de baja voluntad de pago a sustituir otros medios de transporte por el de la aviación.

La segunda salvedad es que la regulación tarifaria no debería tener un sistema de precios máximos, por cuanto estos generan incentivos inadecuados como los estudiados en la sección anterior, a través de los cuales se afecta la tarifa promedio del sistema y no permite aprovechar al máximo la varianza que debe tener un esquema tarifario en industrias de este tipo.

Los eventuales precios "exageradamente altos" o los que surgen de abusos de posiciones de dominio alientan la sustitución hacia otros medios de transporte y eventualmente el ingreso de potenciales competidores. Además la figura de abuso de posición de dominio amerita un tipo de regulación que ya está presente en Argentina como es la Ley 25.156 de Defensa de la Competencia.

## Propuesta 2: Hacia un sistema neutral en términos competitivos que aliente la cobertura del país.

Existe consenso respecto de que el servicio de transporte aerocomercial representa un medio con capacidades integradoras a nivel regional prácticamente sin igual.

El sistema de transporte aéreo es eficiente porque ha generado ahorros importantes en materia de consumo de combustibles, llevando a estándares muy altos de conservación ambiental.

Es un sistema que requiere infraestructura menos invasiva que otros sistemas, requiriendo de terminales aeroportuarias que pueden ser ubicadas en lugares adecuados para el diseño urbano.

Asimismo, es el único sistema que repaga la infraestructura que emplea, dado que no requiere normalmente de incentivos, sus cargos y tasas permiten el mantenimiento de los aeropuertos y del stock de capital afectado a la actividad.

Por último, es un sistema ágil; ideal para cubrir distancias largas y acceder a áreas remotas.

Por todo ello, resulta evidente que el sistema regulatorio debe incentivar a la expansión del servicio hacia la mayor cobertura posible. Naturalmente a

pesar de sus eficiencias, el sistema de transporte tiene límites que le impone la racionalidad económica y que determina que, a ciertas áreas, no existe una combinación de tarifas que haga rentable su explotación sin asistencia financiera.

En la actualidad, el sistema tarifario asume que una aerolínea debe financiar la llegada a *todas* las áreas comprometidas con el *total* de la recaudación del sistema. En otras palabras, el sistema exige subsidios entre rutas. Esta regla es particularmente cierta en el caso de Aerolíneas Argentinas.

Este esquema tiene varios inconvenientes que lo hacen un mal mecanismo de financiamiento.

En primer lugar, la rentabilidad de todas las rutas depende de una regulación tarifaria que ya ha demostrado ser un sistema problemático. Cuando sobreviene el atraso tarifario no sólo se ven afectadas las rutas rentables sino que se diluye la base de sustentación del sistema de financiamiento cruzado, llevando al sistema a un colapso como el visto recientemente.

Segundo, es un sistema que discrimina contra las compañías de mayor cobertura dado que ellas tienen que cubrir los costos de sistemas más heterogéneos en materia de rentabilidad en contraposición de compañías que pueden elegir rutas rentables y evitar el resto.

Si bien esta configuración, una combinación entre rutas rentables y otras

que no lo son, parece una característica privativa del servicio de transporte aerocomercial está muy lejos de ser así. Industrias como los servicios postales, las telecomunicaciones, el transporte terrestre entre tantas, comparten la misma fisonomía y los mismos problemas de heterogeneidad en la rentabilidad del servicio entre zonas.

Algunas de estas industrias han mitigado los problemas de servicios en áreas no rentables siguiendo mecanismos de financiamiento que son transparentes, predecibles y por sobre todas las cosas neutrales en términos competitivos, es decir que no ponen una carga inequitativa en algunos prestadores en contra de otros. Estos sistemas se denominan genéricamente "servicio universal".

Así, y con el objeto de proponer un sistema viable para la universalización del servicio en Argentina a la vez que recreando las condiciones de competencia que son necesarias, surge como útil la propuesta de crear un fondo de servicio universal con el objeto de financiar el servicio en zonas no rentables normalmente.

A continuación nos disponemos a detallar sus fundamentos y características principales.

## Definición y Objetivos de la Obligación de Servicio Universal (OSU)

La escasez en la cantidad disponible de un servicio puede interpretarse como un problema:

- I. de oferta limitada que raciona a los consumidores o,
- II. de demanda insuficiente.

La oferta limitada se vincula al desinterés de la empresa por abastecer un mercado al nivel de tarifas corrientes, mientras que en el segundo caso, el nivel de consumo privado es demasiado bajo con respecto al deseable desde el punto de vista social a esos precios corrientes.

Esta taxonomía es útil a la hora de definir las herramientas de regulación; el estímulo del consumo vía subsidios es inútil en el primer caso dado que la falla no proviene del lado de la demanda, mientras que si se trata del segundo, la obligación de servicio puede ser costosa e ineficaz porque ésta actúa sobre la oferta.

La experiencia internacional y de otras industrias, muestra que los reguladores atacan estos problemas mediante la imposición de lo que se ha dado en llamar *obligación de servicio universal (OSU)*. Si bien se han propuesto varias definiciones sobre qué significa OSU, es preciso hacer algunas salvedades al respecto ya que, en verdad, este concepto emparenta tres elementos con diferencias desde el punto de vista microeconómico<sup>24</sup>.

24. Parte de la experiencia internacional, en este caso para el sector de las telecomunicaciones, está resumida en ITU(1994), Wellenius, et. al (1994) y OECD, (1995).

- **Obligatoriedad:** ¿Por qué existe la necesidad de imponer una cláusula regulatoria como la de obligación del servicio cuando la industria se está organizando estructuralmente alrededor de un esquema cada vez más cercano a la competencia<sup>25</sup>? La respuesta podría estar asociada a que si bien la oferta parece marchar a un régimen de competencia en materia de ingreso de nuevos operadores, esto no quiere decir que se superen las fallas que pueda presentar el funcionamiento del mercado. Si la demanda puede segmentarse según los costos de provisión y la empresa no puede establecer precios discriminatorios, el nivel de producción será menor que el deseado socialmente para aquellos grupos de consumidores más costosos. La obligatoriedad del servicio resuelve la parte del problema asociada a la falta de interés empresarial por atender parte de la demanda, aunque deja irresoluta la cuestión de cómo financiar esa actividad.

- **¿Precio único o discriminación de precios?** ¿Son posibles precios discriminatorios en competencia<sup>26</sup>? Según muestra parte de la experiencia regulatoria internacional, la vía más empleada en los servicios públicos es un precio único que contenga subsidios cruzados<sup>27</sup>. Este esquema no debería ser impuesto en los servicios de aeronavegación comercial por cuanto, según se ha discutido anteriormente, esquemas más flexibles permiten mejorar sensiblemente la rentabilidad del servicio en cada ruta.

- **Universalidad:** La definición de OSU sostiene que la provisión debe hacerse a un precio razonable lo cual supone un objetivo regulatorio en el sentido de fijar un precio lo suficientemente bajo. En la mayoría de los servicios públicos se aboga por una tarifa única. En estos casos, esta política regulatoria consiste en suprimir una función del mercado que es la de alcanzar un precio razonable. Puede decirse que el regulador, al imponer esta condición, entiende que el mecanismo de mercado alcanza un precio para el cual la exclusión de individuos no es socialmente aceptable, por lo que es deseable algún grado de intervención. En el caso de los servicios de aerolíneas la universalidad no va asociada a un precio (bajo) único, sino a políticas de precios flexibles, que permitan construir precios sobre la base de la segmentación de la demanda. Así las empresas suelen cargar precios bajos identificando usuarios con características propicias para esa tarifa y precios más altos para el resto.

La capacidad de generar precios segmentados mejora sensiblemente las posibilidades de la industria de aeronavegación comercial de cumplir con la condición de universalidad, a diferencia de otros sectores donde impera una tarifa única.

Pero aún así resta definir el tema de la obligación de servicio porque podría suceder que la flexibilidad tarifaria no alcance para hacer rentable algún grupo de usuarios (una ruta en este caso). La obligación de servicio

25. En algunas industrias (electricidad, por ejemplo) las empresas sólo tienen obligación de servicio cuando gozan de exclusividad territorial.

26. Armstrong et. al, (1993); Burns (1995); Ireland, (1992); Mitchell, et al (1991); Varian (1989) son referencias básicas sobre estructuras de precios discriminatorias.

27. Doyle, (1992); Bell, (1995); Armstrong, (1996); Armstrong, (1993); Laffont et. al, (1996); Mitchell y Vogelsan, (1991); Scabra et. al (1995); Waddamas Price, (1995).

en esta industria se definiría como la obligación de cubrir determinada ruta con las tarifas corrientes.

En el caso que existieran rutas no rentables sobreviene la problemática de elegir quién es el responsable de cubrirla. Usualmente esas rutas son cubiertas por operadores históricos, es decir aquellos tienen una permanencia mayor en el tiempo, previa a la apertura del mercado. Generalmente son empresas que antes eran operadores de bandera, aunque no de manera excluyente. Más adelante retomaremos esta discusión.

### Financiamiento de la OSU

Se distinguen cuatro sistemas de financiamiento de la obligación de servicio universal en industrias de servicios públicos.

- Transferencias directas ya sea a los consumidores o a través de desembolsos a las empresas.
- Imposición de subsidios cruzados.
- Constitución de un fondo.
- Extensión de la concesión.

La cuarta estrategia no es relevante para los servicios de aviación comercial por lo que no nos detendremos en ella.

### Transferencias directas

Desde el punto de vista de la eficiencia económica la transferencia directa a los consumidores, constituye la mejor opción ya que no se alteran

los precios relativos de la economía. Cada uno afronta el precio correspondiente. Este sistema, sin embargo, tiene dos inconvenientes que lo tornan impracticable. El primero es que el regulador difícilmente pueda conocer exactamente la verdadera capacidad de pago de cada agente en particular o el verdadero costo de producción de la empresa para cada localización con lo que es difícil que alcance un cálculo eficiente de la transferencia. En segundo lugar, el regulador enfrenta otro inconveniente y es el de asegurarse que los receptores de la transferencias gasten la misma en el bien o servicio para el cual se diseñó.

### Subsidios cruzados

El punto que nos compete aquí es que si existe una tarifa que cubra los costos totales pero no evite cierta exclusión, el regulador pueda entender que es necesario generar un sistema tal que incorpore a quienes detentan una menor voluntad de pago y que desean incorporarse al servicio. La cuestión consiste en fijar un sistema de precios al que puedan acceder un número máximo de consumidores.

Como muestra la literatura, sólo existen dos posibilidades: o se permiten precios discriminatorios o -si esto no es posible- se fijan precios con subsidios cruzados. El regulador deberá decidir cómo se definen esos subsidios; si se harán entre consumidores o entre servicios. Usualmente en los servicios de aviación comercial

existen rutas rentables en condiciones normales y otras que, en esas mismas condiciones, no lo son. De allí que naturalmente el regulador piense en que el sistema de subsidios cruzados se sustenta en las rutas rentables.

El problema del sistema de subsidios cruzados es que, en el marco de competencia con otras aerolíneas que sólo atienden rutas rentables, el nivel de competencia en ellas puede volver insostenible la base de financiamiento de esos subsidios cruzados. Este problema se conoce como de “insostenibilidad”.

#### **Sistemas de financiamiento neutrales en términos competitivos**

Existen sistemas de financiamiento que tienen en consideración la inaplicabilidad de subsidios cruzados o de transferencias pero que, además, no alteran las condiciones naturales de competencia que puede brindar la industria. Se entiende por esto último, un sistema que permita ayudar a financiar las rutas donde la estructura de precios no alcance para volverlas rentables, y que no constituya una barrera a la entrada para los potenciales entrantes ni una alteración de las condiciones competitivas en otras áreas donde existe competencia.

Un esquema posible es que los operadores, incluido el que tiene la “obligación de servicio” en la ruta en cuestión contribuya a un fondo de servicio universal del cual se extraiga

el financiamiento para esas áreas o rutas. Quien tiene la obligación de servicio, y por lo tanto enfrenta las probadas pérdidas por el servicio, es un tomador neto de fondos del sistema. Quienes no prestan el servicio son contribuyentes netos al fondo.

En algunos países, en especial en las industrias de telecomunicaciones y servicios postales, las áreas no rentables son subastadas a través de criterio de subsidio mínimo. Quien solicita el subsidio mínimo provee el servicio en esa ruta y se convierte en tomador neto del fondo. Este sistema se conoce como “*pay or play*”.

Este sistema constituye un mecanismo aplicable a situaciones en donde la industria está liberalizada (al menos la entrada a la misma) pero la OSU sólo es una obligación para un operador. Se han propuesto en distintas industrias varias opciones para la recaudación del fondo aunque sobresalen aquellas ligadas a los cargos sobre las ventas de los competidores, cargos para otorgamiento de licencias -proceso que puede ser competitivo y que es conocido como *auctioning*- o, finalmente, cargos de interconexión si el operador a cargo de la OSU es propietario de una red que los demás deben emplear (como en los servicios que requieren una red física como telecomunicaciones, gas y electricidad).

La imposición de un fondo con mecanismos de recaudación inapropiados también puede afectar el proceso de competencia ya que se pueden

imponer condiciones de pago que dañen los incentivos de largo plazo. Por ello, los sistemas basados en un fondo, si bien tienen la ventaja de que son neutrales en términos competitivos, son igualmente susceptibles a sistemas tarifarios ineficientes. Si el sistema tarifario convalida pérdidas en rutas que son potencialmente rentables bajo precios eficientes, lo único que se logra es acrecentar las pérdidas globales del mercado y el sistema de financiamiento se vuelve más oneroso.

**Síntesis: Propuesta para un sistema de aviación comercial con mayor cobertura (universalidad).**

Esta sección tiene como motivación el plantear un mecanismo por el cual el sistema argentino de aeronavegación comercial balancee objetivos de cobertura –con los conocidos efectos positivos en materia de integración regional y de promoción del turismo– con un cierto nivel de competencia, dado que ésta última es la vía adecuada para obtener la prestación del mejor servicio a precios eficientes.

La propuesta que hemos esbozado plantea, en síntesis, la existencia de un sistema de financiamiento de zonas no rentables que:

- a. Evite la carga económico-financiera de la obligación del servicio en un solo operador, independientemente que sea uno sólo el que tiene la obligación de servicio.
- b. Evite cargos desmedidos en los otros operadores que, no teniendo la

obligación de servicio, deben encontrar condiciones adecuadas de competir (neutralidad competitiva).

- c. Sea transparente en el cálculo de las pérdidas y auditable por los operadores que aportan al sistema.

Este sistema de servicio universal requiere, como condición *sine qua non*, un sistema de precios global eficiente, es decir, que provea las señales correctas desde el punto de vista económico; para esto al sistema de precios le caben las consideraciones realizadas en la Propuesta 1, vale decir que en la medida de lo posible sea un sistema de precios no administrados y que de serlo, admita una variabilidad entre tarifa mínima y máxima mucho mayor de la que actualmente se permite.

El segundo paso a seguir es determinar de manera objetiva las rutas que eventualmente puedan ser deficitarias. Obsérvese que a partir de un sistema de precios, sin subsidios y sin distorsiones, el número de rutas estructuralmente deficitarias debería normalmente ser reducido. Esto implicaría un tamaño del sistema de servicio universal no excesivamente oneroso.

Es importante volver a destacar que sin esta condición de precios eficientes, ningún sistema de servicio universal puede funcionar adecuadamente sino más bien se convertirían en agravantes a las distorsiones ya presentes derivadas de la regulación inadecuada.



### Propuesta 3: Hacia un nuevo diseño institucional de la regulación.

Una de las observaciones más escuchadas alrededor de la regulación del sector aerocomercial en Argentina es la relativa al diseño de las instituciones a cargo del control de la industria.

Una simple revisión de los organismos competentes en la materia permite apreciar que diferentes organismos cumplen roles parciales dentro del funcionamiento del andamiaje regulatorio, no siempre adecuadamente definidos, concluyéndose que en nuestro país la regulación ha desechado el principio de centralización en las funciones, tal como se ha seguido en otros sectores, como la electricidad, gas, telecomunicaciones, por mencionar algunos.

De acuerdo a nuestro relevamiento los siguientes organismos intervienen en cuestiones del sector:

- Subsecretaría de Transporte Aerocomercial;
- El Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina, dependiente del Ministerio de Defensa
- Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (O.R.S.N.A.);
- Junta Asesora del Transporte Aéreo;
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Economía
- Ministerio de Salud y Ambiente con la Dirección Nacional de Fronteras;

- Secretaría de Turismo de la Nación.
- Comisión Nacional de Comunicaciones, en materia del espectro Radioeléctrico.

En varios de estos organismos, a su vez, existen múltiples dependencias que tienen funciones regulatorias específicas, llevando el número de organismos a más de 10 seguramente.

Tal como se ha mencionado en otro informe elaborado por la Cámara Argentina de Turismo, *“La experiencia recogida después de más de treinta y cinco (35) años de funcionamiento de este sistema de regulación plural, demuestra que es mejor retornar a un organismo único para el gobierno y fiscalización de la Aviación Civil en nuestro país, tal como lo aconsejan los expertos en la materia y en línea con las naciones más avanzadas del mundo (como lo demuestra la abrumadora mayoría de los estados miembros de la O.A.C.I.).”*<sup>28</sup>

De este diseño institucional, que ha sido observado por la unanimidad del sector, no parece surgir un patrón claro de la estrategia regulatoria además de los evidentes costos de transacción que genera la superposición y la definición difusa de roles.

La literatura internacional, tanto especializada en el sector como la teórica, reflejan que la relación regulador-regulado requiere de reglas estables, predecibles, no arbitrarias, en el marco de un diseño institucional simple

28. Cermesoni, E; Spinedi, E.; Busquets, J (2006);, op. Cit.

donde estén identificados los roles de manera precisa lo cual fortalece la función regulatoria.

Concordamos con Cermesoni, et. al en que *“El organismo de Aviación Civil a crearse, debería integrarse con el personal y con las funciones que actualmente cumplen la Subsecretaría de Transporte Aerocomercial, la Junta Asesora del Transporte Aéreo, el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (O.R.S.N.A.), y las Direcciones que correspondan (que actualmente integran el Comando de Regiones Aéreas de la Fuerza Aérea Argentina)”*

En este sentido no parecen haber ganancias de eficiencia al separar la regulación verticalmente entre aerolíneas comerciales y aeropuertos, siendo éste un elemento básico para el funcionamiento de las primeras. En otras palabras, no parecen haber buenas razones para la separación vertical en la regulación sino más bien lo contrario.

Un buen ejemplo de ello es la regulación en telecomunicaciones en donde el acceso a las facilidades esenciales de la red -el equivalente al acceso aeroportuario en la industria de aviación- es regulado centralmente por la Secretaría de Comunicaciones con un organismo de control como es la Comisión Nacional de Comunicaciones.

Cuestiones similares pueden observarse en materia de seguridad, higiene, impacto ambiental, todas las

cuales si bien tienen especificidades, son absolutamente relativas a la industria aeronáutica y no se identifican con claridad las ventajas organizativas de administrarlas separadas.

# Capítulo III

## Transporte terrestre

### Descripción del sub-sector de larga distancia

El sector de transporte público automotor factura alrededor de 5.600 millones de pesos anuales y transporta unos 4.200 millones de pasajeros al año, lo cual lo convierte en el medio de transporte más masivo de los que cuenta el país. Aproximadamente el 65% de las cifras antes mencionadas corresponden a la región metropolitana de Buenos Aires de la cual corresponde el 45% de la población del país, y tal como menciona la Universidad Tecnológica Nacional en un reciente informe, el hecho de que explique una proporción mayor en el total de los servicios de transporte del país, es consecuencia de su peso en áreas urbanas.

Desde el plano teórico, los servicios de transporte automotor de pasajeros se pueden categorizar en urbano e interurbano y también de acuerdo a la distancia recorrida. Los servicios urbanos de corta-media distancia tiene su ámbito de funcionamiento en los tejidos urbanos y no involucran distancias mayores a los 50 o 60 km. Los servicios interurbanos de media distancia están dedicados a vincular localidades cercanas, y potencialmente ligadas entre sí desde lo económico, social o jurisdiccional. Los servicios interurbanos de larga distancia, ligados a la jurisdicción nacional usualmente, están diseminados por todo el país y tienen como objetivo la unión entre localidades distantes entre sí.

En virtud del objetivo del trabajo que desarrollamos, nos interesa particu-

larmente la categoría de servicios de transporte automotor de pasajeros calificada como interurbano. Las cifras descriptivas de esta categoría de servicios son escasas debido a que no existe una sistematización en la recolección de las mismas a través tanto de los organismos reguladores como de la Secretaría Transporte de la Nación, lo que dificulta una estimación económica precisa de

su significación. Sin embargo de acuerdo a las estimaciones de que se dispone, existiría en Argentina alrededor de 260 empresas dedicadas a los servicios interurbanos con un parque móvil de unas 5500 unidades y una antigüedad media de entre 5 años. Este segmento del transporte interurbano habría transportado en el año 2007 unos 80 millones de pasajeros. (Ver cuadro 8)

### Cuadro 8

#### Estadísticas básicas del sector transporte terrestre de pasajeros

Variable	Unidad	Interurbano larga distancia
Cantidad de empresas	Empresas	264
Servicios semanales	Servicios	28426
Parque móvil	Coches	5540
Antigüedad media	Años	4,9
Asientos promedio	Asientos	48,3
Stock de capital	\$	2.562.750.000
Stock de capital por empresa	\$	4.160.000
Recaudación anual	Pesos	1.935.541.162
Recorrido anual	Km	924.184.065
Pasajeros transportados anualmente	Pasajeros	79.280.247
Vehículos por empresa	Coches	21
Recorrido medio anual por coche	Km / coche	166.820
IPK	Pas / Km	0,09
Carga Media	Pasajeros	28,3
Factor de Ocupación	%	59%
Distancia media de viaje de los pasajeros	Km	330,1
Ingreso por kilómetro	\$ / Km	2,09
Ingreso medio por pasajero	\$ / pas	24,41
Recaudación por coche	\$ / coche	349.376

Fuente: C3T UTN

El parque automotor disponible está representado en el cuadro 9.

Si bien inicialmente se podría considerar que ese número de unidades repartidas en 264 empresas representaría una empresa “promedio” de escasa significación, en verdad, el grado de dispersión relativa en el tamaño de las firmas presentes en el mercado es muy grande, con lo cual se tiene que algunas pocas empresas representa una alta proporción de la oferta, y como contrapartida, un número importante de empresas pequeñas representa una fracción reducida de la misma.

En el segmento de los servicios interurbanos de larga distancia, se encuentran los tamaños empresariales más grandes, la mayor recaudación por vehículo, y el mayor nivel de actualización tecnológica, entre todas las categorías de transporte terrestre. Es un segmento donde tienden a predominar empresas de jurisdicción nacional muchas de las cuales provienen del interior del país y tienen una permanencia de varias décadas en el mercado.

Derivada de su propia definición, el segmento cuenta con los viajes más largos por pasajero siendo éstos en promedio de 540 km de longitud y con un nivel de ocupación de 27 pasajeros por vehículo según datos recogidos por la UTN.

El sistema de transporte interurbano de corta y media distancia compite con un sistema no regular de trans-

porte, usualmente no autorizado, que une localidades cercanas dentro de un tejido más o menos denso de población. El sistema de larga distancia compite mayormente con el sistema de navegación aerocomercial y eventualmente para algunas capitales con el sistema ferroviario. Este sistema de transporte “paralelo” resulta, sin embargo, útil desde la perspectiva del consumidor, y allí radica su racionalidad y sostenibilidad en el tiempo. Su utilidad se basa en que funciona como una oferta elástica complementaria de los servicios regulares atendiendo picos de demanda que el sistema formal parece no poder satisfacer, por distintas razones. Como veremos más adelante, la existencia de un servicio informal, obedece a razones de demanda como la expuesta, a faltas de sistemas de control lo suficientemente efectivos que hacen menos “costoso” el permanecer en la actividad de esa manera (por ejemplo, eludiendo impuestos), y probablemente a dificultades en el sistema tarifario vigente que deja posibilidades ciertas de establecerse a estas firmas.

El peso relativo del sector “no formal” en el segmento interurbano queda evidenciado en la siguiente información. (Ver cuadro 10)

**Cuadro 9**  
Parque automotor de larga distancia

Año	Común	Semi cama	Ejecutivo	Cama Suite
2004	1902	1245	610	54
	50%	33%	16%	1%
2005	1745	1530	820	120
	41%	36%	20%	3%
2006	1605	1625	901	138
	38%	38%	21%	3%
2007	1072	1677	1217	192
	26%	40%	29%	5%

Elaboración propia sobre la base de UTN.

**Cuadro 10**  
Estructura del transporte automotor inter-urbano de pasajeros  
Datos al año 2007

	Servicio regular (regulado)	Servicio libre (no regulado)
Empresas operadoras	140*	1,400
Cantidad de vehículos	4,100	7,000**
Cantidad de asientos (promedio por vehículo)	50	36
Km recorridos (en millones)	830	-
Distancia media (en Km)	330	-
Viajes efectuados (en miles)	1.750	-
Viajes por vehículo (promedio)	420	-
Factor de ocupación	51%	-
Pasajeros por Km (IPK)	0.08	-
Asientos - Km ofrecidos (millones)	41,000	-
Antigüedad media de los vehículos (en años)	3.3	3.6
PAX transportado (en millones)	63.5	15.9
PAX transportado (como % del total)	80%	20%

\*De las cuales 117 operan desde Retiro (no incluye aquí el Servicio Ejecutivo).

\*\*De los cuales 4,300 están afectados exclusivamente al Servicio Libre.

Fuente: Elaboración propia en base a diversas fuentes.

La masividad del sistema de transporte inter urbano no sólo aparece por la proporción del pasaje que transporta, sino por la condición de ingreso de quienes son transportados. En efecto, según la información disponible, los deciles más bajos de ingresos son los que emplean más el sistema de transporte público interurbano. (Ver cuadro 11)

De todo el pasaje transportado, y a pesar de ser un sistema con el tramo de mejor distribución geográfica entre los medios de transporte, el eje Buenos Aires y Área Metropolitana concentra un 31% del pasaje, igualando a la zona pampeana comprendida por las provincias de Córdoba, Santa Fe, La Pampa y resto de la provincia de Bs. As. (Ver cuadro 12)

### Cuadro 11

#### Medio de transporte utilizado por ingreso

Viajes por decil de ingreso per-cápita del viajero - Año 2006

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Automóvil propio o similar	18%	32%	40%	40%	50%	50%	53%	50%	60%	53%	50%
Ómnibus (terrestre inter-urbano)	73%	65%	55%	54%	42%	43%	42%	39%	30%	18%	38%
Avión	1%	2%	1%	5%	2%	6%	4%	8%	9%	26%	10%
Resto	8%	1%	4%	1%	6%	2%	1%	3%	1%	3%	2%

Fuente: Elaboración propia en base a SECTUR-INDEC.

### Cuadro 12

#### Transporte automotor inter-urbano de pasajeros

Pasajeros transportados entre regiones (en millones) - Año 2007

	GBA y Capital	Cuyo <sup>1</sup>	Mesopotamia <sup>2</sup>	NEA <sup>3</sup>	NOA <sup>4</sup>	Patagonia <sup>5</sup>	Pampeana <sup>6</sup>	Total	Total (en %)
GBA y Capital	0	1.87	3.43	1.18	1.87	2.39	12.45	23.18	31%
Cuyo <sup>1</sup>	1.87	0.86	0.18	0.07	0.47	0.48	2.16	6.09	8%
Mesopotamia <sup>2</sup>	3.43	0.18	0.54	0.43	0.28	0.04	1.39	6.30	8%
NEA <sup>3</sup>	1.2	0.07	0.43	0.22	0.02	0.04	0.11	2.07	3%
NOA <sup>4</sup>	1.9	0.47	0.28	0.02	4.95	0.55	1.33	9.47	13%
Patagonia <sup>5</sup>	2.4	0.48	0.04	0.04	0.55	0.92	0.78	5.21	7%
Pampeana <sup>6</sup>	12.4	2.16	1.39	0.11	1.33	0.78	4.47	22.70	30%

1. La Rioja, Mendoza, San Luis y San Juan. 2. Corrientes, Entre Ríos y Misiones. 3. Chaco y Formosa. 4. Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. 5. Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. 6. Córdoba, Santa Fe, La Pampa y resto de Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia en base a CNRT

Sin embargo, esta distribución no tiene en consideración las diferentes proporciones que representa la población de esas áreas en el total. Ponderando, por el peso de la población, se tiene que el interior del país hace un uso más intensivo del sector de transporte automotor. En efecto, tomando el cálculo a partir del origen, los habitantes de la región

Metropolitana generan un viaje cada 1,8 habitantes, muy por debajo del resto de las zonas del país las cuales ninguna está por debajo de 3 viajes por habitante al año. Esto da una idea aproximada del impacto de este sistema de transporte y de la sensibilidad que debería tener el sector turismo a la fiabilidad del sistema. (Ver cuadro 13)

**Cuadro 13**

**Transporte automotor inter-urbano de pasajeros  
Pasajeros transportados en un año según región de origen**

Año 2007

	<b>Total (en millones)</b>	<b>Cantidad de viajes anuales por habitante en región de origen</b>
<b>GBA y Capital</b>	23.2	1.8
<b>Cuyo<sup>1</sup></b>	6.1	3.4
<b>Mesopotamia<sup>2</sup></b>	6.3	3.9
<b>NEA<sup>3</sup></b>	2.1	3.0
<b>NOA<sup>4</sup></b>	9.5	4.2
<b>Patagonia<sup>5</sup></b>	5.2	4.5
<b>Pampeana<sup>6</sup></b>	22.7	3.9

1. La Rioja, Mendoza, San Luis y San Juan. 2. Corrientes, Entre Ríos y Misiones. 3. Chaco y Formosa.

4. Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. 5. Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. 6. Córdoba, Santa Fe, La Pampa y resto de Buenos Aires.

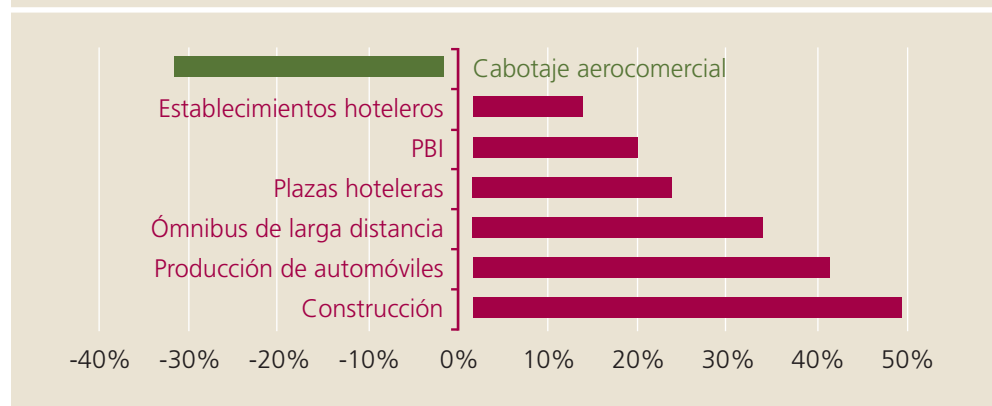
Fuente: Elaboración propia en base a CNRT



A través de las estadísticas disponibles, puede observarse que, mientras el servicio de cabotaje aerocomercial reducía desde 1998 un 38%

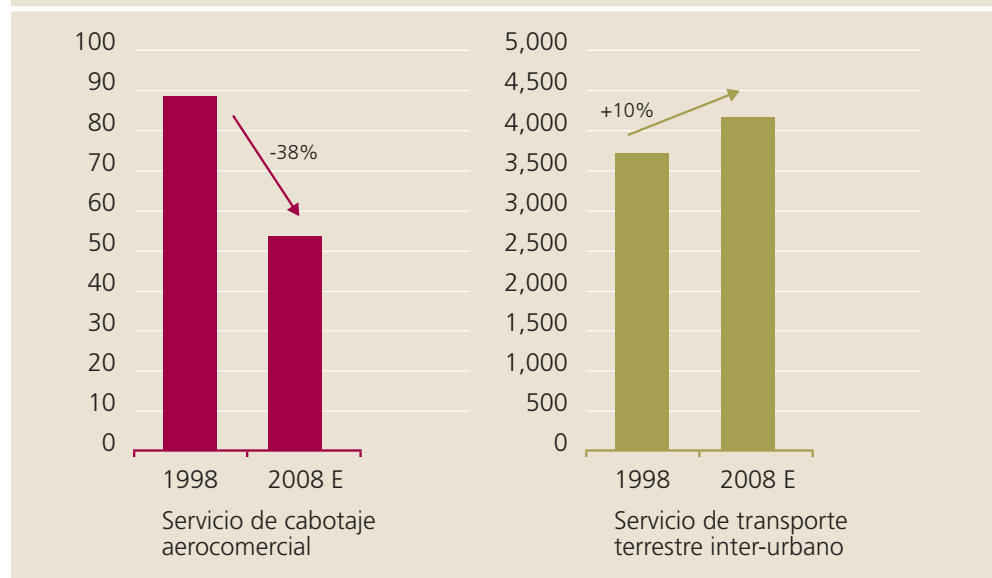
la oferta disponible, el sub-sector transporte automotor de larga distancia aumentaba su flota en un 10%. (Ver figuras 7 y 8)

**Figura 7**  
Evolución de la oferta  
Crecimiento entre 2000 y 2007



Fuente: Elaboración propia

**Figura 8**  
Tamaño de las flotas  
Cantidad de aviones / ómnibus operativos



Fuente: Elaboración propia

Este desempeño le ha permitido al sub-sector evitar episodios de desajuste de oferta importantes y no representa una actividad particularmente conflictiva. Sin embargo, como argumentaremos al final de este capítulo la expansión observada no debería esconder algunas cuestiones a encarar en el futuro próximo en materia de política sectorial.

El sub-sector transporte de larga distancia ha tenido una evolución reciente más favorable que la del sub-sector aerocomercial en particular porque la oferta, al estar más atomizada, resiste mejor los vaivenes comerciales de cada una de sus empresas. En efecto, la eventual desaparición de los servicios prestados por un operador han sido absorbidos por otro (a través de una fusión, por ejemplo) o simplemente a través de aumentar la participación de mercado de sus competidores. Esto ha permitido que la oferta progrese a la par de las condiciones económicas generales del país e incluso por encima de éstas.

### La “red” de transporte

El “mallado” de la red de transporte interurbano es bastante cerrado, reflejando una red densa desde y hacia la mayor parte de las ciudades importantes del país. En principio puede decirse que tanto la red vial disponible como la dotación de vehículos permiten la conectividad de la inmensa mayoría de las zonas pobladas del

país, aunque, lógicamente, con fuertes matices en relación a la calidad, frecuencia y otros indicadores.

El grado de conexión puede entenderse como la cantidad de servicios con cabecera en una localidad o que pasa por ella en los recorridos de media y larga distancia. Si se estipula la relación entre la cantidad de conexiones y población se llega a la conclusión que en la Argentina la mayoría de las localidades tienen un número de conexiones proporcionales a la población que muestran. O dicho de otro modo el peso relativo del grado de conexión de que dispone una localidad, es congruente con el peso relativo de la población de la misma comparado con el total del país. Podría decirse que cada provincia cuenta con una red de larga distancia desde y hacia la misma que la une con las localidades principales del país. Por lo tanto la red de transporte automotor, en cierta medida, replica en cada una de las capitales provinciales el esquema de los otros dos modos de transporte a nivel nacional es decir, manteniendo una cabecera predominante, pero esta vez a nivel local.

Esta configuración de la red resalta en comparación con los sistemas alternativos de transporte, como el sistema aerocomercial y sistema ferroviario dado que éstos tienen un alto grado de concentración de servicios a partir de la Capital Federal.

### Estructura de propiedad de las empresas

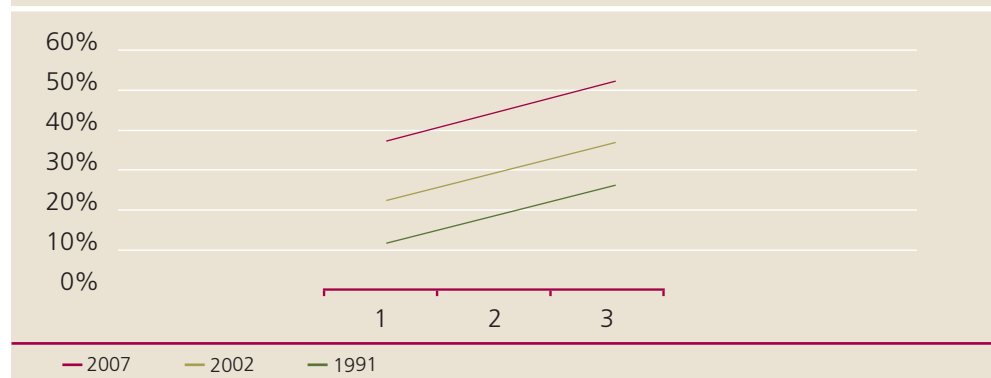
Los servicios de media y larga distancia reconocen dos modos de organización empresarial: sociedades comerciales y en segundo lugar emprendimientos unipersonales o asociaciones sin un formato jurídico definido. Parte del formato de organización a través de personas jurídicas tiene más que ver con empresas creadas a partir de la década del 30, algunas de las cuales tenían vinculación con el sistema ferroviario. Aparte, el otro tipo organización, más asociado a emprendimientos unipersonales comenzaron su funcionamiento con capital mínimo y fueron recobrando una mayor importancia y alcance con el paso de los años. Es notable que la mayoría de estos emprendimientos, tal como menciona el trabajo de la Universidad Tecnológica Nacional, corresponde a empresas nacidas en el interior del país.

A mediados de siglo pasado, junto con la nacionalización de los ferrocarriles, el transporte automotor de media y larga distancia fue compartido por empresas privadas y estatales. Con el transcurrir del tiempo las empresas estatales desaparecieron. (Ver figura 9)

En los últimos 20 años, el país ha asistido un proceso de concentración importante en el sector del transporte automotor interurbano, fenómeno que es paralelo al que ocurre en otros países de la región. Dicho proceso de concentración del capital no sólo se puede apreciar en la disminución del número de empresas sino también que disminuyó el número socios en cada empresa lo que contribuyó a una concentración del capital aún mayor.

Algunos autores argumentan que esta concentración es fruto del proceso de desregulación de los años 90;

**Figura 9**  
Pasajeros transportados  
Acumulado como % del total - 3 mayores empresas



Fuente: Elaboración propia

sin embargo, la regulación posterior ha tendido a poner énfasis en reglas tales como la existencia de antecedentes para admitir a un jugador en un corredor o área, es decir tener historia como operador del sector, para participar de nuevas licitaciones, nuevas rutas o nuevos emprendimientos. Tal como se menciona en otros lugares, esta regla tiende a reducir el número de jugadores de largo plazo y potencialmente daña el grado de competencia que puede presentar la industria.

La concentración podría deberse a cuestiones de eficiencia aunque el informe de la Universidad Tecnológica Nacional pone en duda que esas eficiencias se alcancen a través de la reducción del número de empresas particularmente porque la regulación no permite un aprovechamiento cabal de las mismas. De verificarse esta hipótesis, el proceso concentración estaría más asociado a la existencia de capacidad financiera que en algún caso podría explicar cómo empresas con servicios rentables pudieron adquirir y luego solventar servicios no tan rentables. Esta configuración, típica de países con una dispersión poblacional alta, si bien no podría ser eficiente desde el punto de vista estrictamente económico, sí podría ser una solución “de mercado” que permitió seleccionar emprendimientos sustentables en el mediano y largo plazo, con cobertura regional.

## Marco regulatorio

El sector vivió a principios de los años 90, un fuerte giro en la estrategia regulatoria, entrando en una fase de desregulación que, entre otros aspectos, incentivó el recambio de la estructura con que contaba pero obteniendo como resultado de largo plazo una sobreoferta importante<sup>29</sup>.

La sobre oferta redundó en una intensificación de la competencia habida cuenta de las dificultades que tienen las compañías de diferenciar sus servicios de manera sostenible en el tiempo respecto de sus competidores. Así, dada esa configuración industrial, las guerras de precios se sucedieron y el propio mercado comenzó a marchar hacia un proceso de depuración que trajo, como era de esperar, dificultades en materia de empleo y tensiones derivadas de esa realidad.

Hacia 1992, a través del Decreto 958/92 se produjo una actualización del régimen regulatorio vigente para el transporte automotor de larga distancia, introduciendo una significativa desregulación de la oferta de servicios. En ese marco, se definió al servicio público de transporte de pasajeros como *“todo aquel que tenga por objeto satisfacer con continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad, en igualdad de condiciones para todos los usuarios, las necesidades de carácter general en materia de transporte”*.

29. Véase Mueller, A “Diagnóstico y políticas para el sector transporte” mimeo, UBA.

En esa ocasión se incorporó la idea de servicios de tráfico libre, “que consistían en servicios sobre los cuales no existen restricciones respecto de la fracción de los recorridos o itinerarios, frecuencias, horarios, tarifas, características de los vehículos y condiciones o modalidades de tráfico, y pueden ser prestados sobre cualquier recorrido, inclusive en competencia con servicios públicos, por cualquier operador autorizado.”<sup>30</sup>

La Secretaría de transporte de la Nación fue asignada como organismo de aplicación de la normativa, aunque el diseño institucional distingue al menos dos etapas. Siguiendo a Papazian puede decirse que hubo una primera etapa, donde se propugnó la especialización modal; durante ese período se crearon 5 entidades: la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria, la Comisión Nacional de Transporte Automotor, la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria, la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario y el Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario.

Luego sobrevino una segunda etapa donde, a partir de la sanción de la Ley 24.629, el Poder Ejecutivo dispuso la fusión de la Comisión Nacional de Transporte Automotor y de la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario en la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, absorbiendo la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria.

Un problema que se plantea allí es que no existe una definición clara de funciones a partir de los estatutos de estas entidades y de las responsabilidades de la CNRT y su superior administrativo la Secretaría de Transporte.

### **Regular el acceso al mercado, o no?**

Otro tema, diferente al del diseño institucional está relacionado con el tipo de regulación a establecer. Es un tema debatible la necesidad de introducir regulación que limite el número de jugadores para evitar la “sobreoferta”, pero resulta menos ambigua la necesidad de mejorar ostensiblemente los mecanismos de control actualmente disponibles habida cuenta que la inestabilidad financiera y económica de los emprendimientos empresariales no sólo depende del grado de competencia formal vigente y del posicionamiento relativo de las empresas en relación a sus competidores también formales, sino que depende de estas cuestiones en relación a los segmentos informales que evolucionan en distintos nichos de mercado. En verdad podría establecerse el argumento al revés: a mayores restricciones al ingreso se favorecen, relativamente, las condiciones para operar en la informalidad, dada una cierta capacidad de control de las autoridades.

Desde el punto de vista regulatorio pueden distinguirse aquellos servicios sobre los cuales el control regulatorio es más intenso, los usualmente

---

30. Papazian, Arturo (2000) “Algunas reflexiones sobre el diseño institucional de los organismos de Regulación y Control del Transporte”. SIGEN

conocidos como servicios públicos, y aquellos otros que adoptando otras formas tienen grados de regulación más laxos. Las regulaciones más frecuentes son la de gestión de la red de servicios, regulaciones económicas como las tarifas, regulaciones técnicas, de seguridad y también ahí ambientales.

Las regulaciones económicas usualmente se refieren ya sea a la parte tarifaria, en donde se destacan los criterios que determinan qué estructura tarifaria las empresas pueden aplicar, y por otro lado regulaciones que restringen el acceso, es decir todas aquellas normas que definen las características que deben cumplir los jugadores en el mercado.

Las reglamentaciones de carácter técnico suelen ser bastante intensas ya que abarcan no solamente cuestiones pertinentes de los móviles o vehículos sino de las instalaciones terminales. En esta industria se destacan también, las reglamentaciones de seguridad y las ambientales. Los servicios de media y larga distancia tienen algunas regulaciones específicas. En el caso de la reglamentación del acceso al mercado, lamentablemente, en el ámbito nacional las licitaciones no se cumplen con la periodicidad requerida por la norma, siendo las últimas licitaciones del año 1998.

La regulación en lo que concierne a la red suele limitarse al estudio de trazas o la resolución de conflictos entre operadores. En algunas

jurisdicciones se permiten servicios experimentales que buscan detectar fuentes de demanda y evaluar la racionalidad y sostenibilidad del servicio. Cuando los servicios son establecidos, la traza no es necesariamente perenne sino que se admiten algunos cambios ya sea a través de producción de solicitudes o modificaciones dispuestas directamente por la autoridad regulatoria. Esto también incluye la frecuencia y los horarios. Por ello es que existen diferencias entre distintos distritos provinciales y, en particular, esto se hace relevante en la cuestión tarifaria. Algunos distritos admiten tarifas libres entre bandas. En otros distritos, existe tarifa fija y en ellos la autoridad define dicho valor tarifario. En estos casos, la determinación del nivel tarifario sigue un esquema muy sencillo de regulación, donde el operador puede trasladar los costos a la tarifa a través de un proceso administrativo preestablecido.

A nivel nacional prevalece el sistema de bandas tarifarias. Desde fines de la década pasada, emergió un cierto consenso respecto que el sector necesitaba un esquema regulatorio definitivo. Aún no se ha puesto en discusión íntegramente ese marco regulatorio aunque se han implementado algunas medidas tendientes a regular la actividad de manera dispersa y usualmente reaccionando frente a coyunturas específicas, por ejemplo a través de la imposición de las bandas tarifarias, la generación de subsidios, entre otros temas.

### Cuestiones sobre la jurisdicción

Desde el punto de vista jurisdiccional, una de las principales características de la regulación del sector de transporte automotor es la concurrencia de los tres niveles de gobierno: municipal, provincial, nacional.

Si bien esta situación representa generalmente la mayor dificultad en la coordinación de las reglas y normas que gobiernan el sector, tendría menor peso de no existir diferentes enfoques o diferentes estructuras organizativas en las distintas jurisdicciones. En otras palabras, existe multiplicidad de jurisdicciones y multiplicidad de diseños institucionales.

Desde la perspectiva nacional, la Secretaría de Transporte regula y controla el transporte que involucra al menos a dos provincias, es decir aquel que por su naturaleza o recorrido pasa por más de una jurisdicción provincial. En el caso de la jurisdicción provincial, ésta tiene alcance en aquellos servicios que por su grado de cobertura no escapa a los límites de la división política provincial. En varios casos existe una división aún mayor en la que los servicios que sólo se prestan dentro de los límites de un municipio, partido o departamento, según corresponda, son atendidos y regulados por las autoridades del distrito. Sólo en aquellos casos en que los servicios involucran a dos de esos distritos la jurisdicción es provincial. A esta regla le escapan algunas provin-

cias, en los cuales el grado de centralización es absoluto y por lo tanto los servicios son regulados desde el poder central de la provincia independientemente de la cobertura de los servicios de transporte. En particular estamos hablando de la provincia de Mendoza, San Juan y Catamarca. Entre las provincias que admiten regulación municipal existen casos donde toda la regulación es municipal y otras donde son compartidas.

El mayor problema de la multiplicidad jurisdiccional es que el mismo servicio puede estar sujeto a reglas distintas entre sí. Típicamente las diferencias regulatorias principales se centran en los permisos o licencias para operar.

También existen problemas asociados a la multiplicidad de jurisdicciones en lo que refiere a tarifas. Puede darse la situación en que el servicio originalmente sea interprovincial pero que la compañía comercialice pasajes que vinculen a localidades de una misma provincia como pasos intermedios; en ese caso, es ambiguo si la regulación tarifaria que le compete es la nacional o la provincial.

## El financiamiento de la infraestructura vial

Un aspecto clave de cuestión regulatoria es el modo en el que se financia el sistema de infraestructura vial dedicada al transporte. Se suelen distinguir tres formas de financiar. La primera es la tradicional financiación a través de fondos públicos que tienen origen en la recaudación tributaria "no específica". Tal como menciona Muller<sup>31</sup>, esta estrategia de financiamiento tiene dos aspectos que la vuelven una alternativa débil; por un lado, depende críticamente de la situación fiscal general y la historia muestra que en situaciones de restricciones, las decisiones de largo plazo se postergan y, en ese sentido, la inversión en infraestructura vial es sistemáticamente postergada. La segunda debilidad es que desprende el esfuerzo económico de la infraestructura de quienes efectivamente hacen uso de ella.

La segunda alternativa es la de imponer tributación específica, lo cual redundaría en tasas o contribuciones especiales dado que los impuestos no pueden tener esa cualidad. La tributación específica permite asociar el beneficio particular de usar infraestructura con el costo de financiarla de una manera algo más directa o transparente. En concreto, el pago de tasas o contribuciones a los beneficiarios directos de la infraestructura podría, en teoría, mejorar la recaudación

y por ende la inversión si esos fondos recaudados específicamente, se asignaran a sus usos originarios. La crítica que puede hacerse a este esquema es que, históricamente, Argentina ha seguido este camino en algunos sectores e, igualmente, los fondos específicos se han asignado a través del Tesoro de la Nación a actividades diversas, distintas de las originarias.

La tercer alternativa es el cobro de peajes que tiene un grado de evasión muy bajo pero sólo puede ser aplicado en rutas o corredores especiales, de alto tránsito. Es decir, constituye un sistema de alta especificidad, pero de alcance limitado en su cobertura geográfica.

Otro aspecto que es importante distinguir es entre, inversiones incrementales, que amplíen la capacidad existente en la actualidad (concretamente las rutas de jurisdicción nacional), e inversiones de mantenimiento de la capacidad actual.

En el país se optó en las dos últimas décadas por sistemas de peajes los que fueron muy discutidos por su implementación. Dado que el costo de la pavimentación es alto, las inversiones necesarias requieren de un sistema de financiamiento capaz de generar un flujo de caja atractivo para el inversor. Los sistemas de peajes, con tarifas altas, suelen tener esa característica desde el punto de vista del concesionario cuando la demanda es estable, pero resultan onerosos

---

31. op. Cit.



para los usuarios. Sumado a esto, en un contexto de debilidad institucional donde los mecanismos de control se relajan y eventualmente no funcionan, el sistema asegura ingresos pero no asegura el estado de la infraestructura. Probablemente allí se centre la razón del debilitamiento de esta herramienta.

Por otra parte, los sistemas de peajes suelen estar asociados a ciertos niveles de expansión de la infraestructura vial, en particular en aquellos corredores que cuentan con un umbral mínimo de tráfico estimado entre 3000 y 5000 vehículos por día.<sup>32</sup>

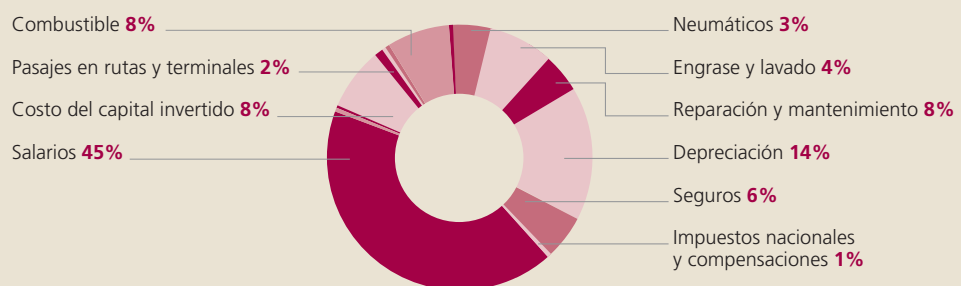
Para sintetizar, puede decirse que resultaría adecuado definir un sistema de financiamiento específico a los usuarios del sistema vial, que cubra en la medida de lo posible una alta proporción de costos de provisión de esa infraestructura y, eventualmente, cubrir el resto con financiamiento público.

### La cuestión tarifaria en el sub-sector de larga distancia

El sector enfrenta varias especificidades propias de los sistemas de transporte, como es la diferencia relativa entre la densidad de la demanda de acuerdo a la localización de los servicios. Estas características propias de un área de servicios vuelve difícil la estimación de ingresos desde una perspectiva general a nivel país, incluso a nivel provincial. En ese sentido, es reprochable la idea de emplear “promedios” para evaluar casos con tanta varianza o heterogeneidad en la demanda.

Asimismo, los costos de producción también son distintos en función de la localización ya sea por diferencias en los insumos, la incidencia impositiva o el estado de la infraestructura vial. Sin embargo, y de acuerdo a la información disponible, una estructura “típica” de costos de una empresa dedicada al transporte interurbano es como la que se muestra en el siguiente gráfico. (Ver figura 10)

**Figura 10**  
Costo total de un vehículo por kilómetro  
Como % del total



Fuente: Elaboración propia sobre la base de UTN.

32. Patricio Millán Smitmans (2005) "Panorama del sector de Transportes en América Latina y Caribe" Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, UCA. Departamento de Economía Documento de Trabajo N° 1

Puede apreciarse que el costo salarial, incluyendo cargas patronales, es el responsable de casi la mitad del costo. Los otros ítems importantes son la depreciación del parque automotor, los costos de mantenimiento, el combustible y el costo del capital invertido.

Entendiendo que la industria se caracteriza por una heterogeneidad importante tanto en lo que concierne a la demanda como a la oferta (en particular en su estructura de costos) es razonable pensar que el mecanismo de fijar un valor por kilómetro con incidencia nacional introduce, necesariamente, distorsiones que son difíciles, sino imposibles de evitar.

Por ejemplo una tarifa promedio por kilómetro lleva a generar rentas en áreas con rutas en mejores condiciones respecto de otras en donde las condiciones son peores.

Asimismo, y recogiendo el mismo espíritu del que se partió en el análisis del servicio aerocomercial, puede decirse que el sistema regulatorio de precios tiene una debilidad clave y es que no permite a las empresas generar estrategias de precios más flexibles que optimicen los ingresos en función de las características de la demanda. En otras palabras, no se permite a la empresa pensar en herramientas de captura de valor percibido por su servicio cuando existen restricciones de tarifas por kilómetro, a pesar de que la regulación admite una “banda” de fluctuación.

La existencia de bandas tarifarias tiene el riesgo, del cual se habló en el capítulo de transporte aerocomercial, que su adecuación en el tiempo es problemática dado que depende de una decisión administrativa compleja, sujeta a tensiones entre los distintos actores y a un cierto grado de arbitrariedad, más allá que formalmente, su modificación sea siguiendo los costos de operación.

Los problemas derivados de la crisis de principios de la década, más una concepción muy ligada a la idea tradicional de servicio público, donde la tarifa del servicio no refleja los costos económicos de la actividad, sino que se ata usualmente a la capacidad de pago estimada de los usuarios, llevó al sistema de precios de todo el complejo de transporte a acumular distorsiones de magnitud.

Una prueba cabal de ello es nivel muy alto de los subsidios que se otorgan por distintas fuentes a las modalidades de transporte. En el siguiente cuadro se presenta una estimación de los niveles de subsidios comparativos entre actividades, subsidios que en el caso del transporte (y considerando además a aquellos que son provistos a través de los fondos fiduciarios) ascienden aproximadamente a unos USD3.000 millones anuales (1.0% del PBI). (Ver cuadro 14)

**Cuadro 14****Subsidios a sectores económicos****En millones de \$** - Únicamente otorgados por el Gobierno Nacional

	<b>I sem 09</b>	<b>I sem 08</b>	<b>a/a</b>
<b>Energía</b>	<b>6,773</b>	<b>8,162</b>	<b>-17%</b>
CAMMESA	4,112	4,567	-10%
ENARSA	740	1,450	-49%
Resto	1,921	2,144	-10%
<b>Transporte</b>	<b>4,619</b>	<b>2,657</b>	<b>74%</b>
Trenes y subtes	2,271	1,423	60%
Gasoil	1,660	1,196	39%
Compensación petroleras	612	0	-
Resto	77	38	100%
<b>Agricultura</b>	<b>1,729</b>	<b>1,040</b>	<b>66%</b>
<b>Aerolíneas Argentinas</b>	<b>1,205</b>	<b>1</b>	<b>92608%</b>
AySA	442	257	72%
Medios públicos	324	170	91%
Otras	78	18	331%
<b>Resto</b>	<b>73</b>	<b>16</b>	<b>357%</b>
<b>Total</b>	<b>15,242</b>	<b>12,320</b>	<b>24%</b>
% de transferencias al sector privado	66.7%	60.6%	+6.1% p.p.
% del gasto primario total	13.9%	14.7%	-0.7% p.p.

Fuente. Elaboración propia sobre la base a ASAP y MECON.

# Capítulo IV

## Propuestas de acción

El sector automotor configura la red más vasta del país, uniendo prácticamente a todas las localidades a través de vías troncales o secundarias, de jurisdicción nacional, provincial o municipal. Desde esta perspectiva, el desarrollo y mantenimiento de estos medios de comunicación y transporte, representan una obligación básica de cualquier agenda gubernamental dados los efectos sociales que permite su expansión.

El turismo, como actividad económica geográficamente dispersa no está exento de estos beneficios que promueve el transporte automotor pero también sufre sus limitaciones.

La primera, la más obvia, es que el transporte público automotor promueve el desarrollo de áreas de

turismo distantes de los grandes centros urbanos a los cuales otras vías alternativas, como la aérea, fluvial o marítima no le son propias. La llegada del transporte automotor permite el crecimiento de emprendimientos que de otra manera no podrían desarrollarse.

Por otro lado, la red vial, al ser la más densa, permite la intercomunicación de manera fluida y económica entre áreas de turismo que pueden ser sustitutas como destino para algunos visitantes, pero en otros casos se pueden volver complementarias si están bien comunicadas entre sí por medios viales.

Pero el servicio automotor ayuda al desarrollo de áreas distantes no sólo porque es el medio de transporte

de pasajeros más empleado, sino también porque resulta más eficiente para determinadas escalas de carga, llevando insumos, materiales, alimentos, entre muchas otras necesidades.

En nuestro estudio hemos detectado tres cuestiones que consideramos elementales para la sustentabilidad del sector automotor de larga distancia y, por ende de la cadena de valor que emplea sus servicios, entre ellos, las actividades turísticas.

Las tres cuestiones que hemos detectado se refieren al marco regulatorio, la cuestión tarifaria y la cuestión institucional. Bien podría argumentarse que las dos últimas están comprendidas dentro del marco regulatorio, pero se decidió separarlas de manera de brindar enteramente la entidad que tienen como cuestiones limitativas del sector por sí mismas.

A continuación, explicamos la problemática y las propuestas de acción para corregirlas.

## A. Marco regulatorio

Nuestro diagnóstico concluye en que existen dos grandes cuestiones a resolver en materia de regulación. En primer lugar, la regulación del subsector transporte automotor de pasajeros de larga distancia debe “encajar” en una estrategia regulatoria que incluya a los otros subsectores y a las otras modalidades (aeroco-

mercial, ferroviaria, principalmente). En segundo lugar, el marco regulatorio debe salir de una situación actual de precariedad en los permisos otorgados y definir reglas estables, reduciendo el riesgo regulatorio, permitiendo la toma de decisiones de largo plazo.

**El sub sector no tiene una regulación clara y carece de una integración con otras modalidades de transporte.**

Argentina vivió en los últimos 20 años dos políticas diametralmente opuestas en materia de servicios interurbanos de larga distancia.

En los años 90, la política inicial fue la de promover la apertura total del sector en un entorno de marcado debilitamiento de los ferrocarriles y de la expansión de los servicios aéreos. En la corriente década la política vigente es la de emergencia, con pautas parciales, transitorias y en un evidente entorno de inseguridad jurídica de largo plazo. A su vez, el ferrocarril ha dejado de ser una opción seria de transporte de pasajeros y el sector aerocomercial está en una crisis importante.

Ninguna de las soluciones ha tenido una visión multimodal, que es el estándar internacional, aunque algunos avances se han producido en materia de transporte de carga.

Las regulaciones que se propusieron, sistemáticamente, han tenido una

visión sub-sectorial, omitiendo las externalidades que se generan entre distintas opciones de transporte; han tendido a solucionar problemas puntuales del subsector sin considerar que las modalidades entre sí son sustitutas en algunos tramos (por ejemplo más de 500kms para el transporte automotor y las aerolíneas) y complementarias en otras (por ejemplo en distancias largas donde el destino final no dispone de aeropuertos).

Las experiencias recogidas demuestran la impostergable necesidad de generar un marco regulatorio estable que contemple y establezca las bases para la instrumentación de un sistema de transporte pensado desde una visión multi modal, esto es, un esquema que “piense” al sector desde las características de sustitutos que tiene respecto de otros medios (por ejemplo al avión y al ferrocarril en largas distancias) y de complemento en algunas ocasiones (por ejemplo, el bus traslada pasajeros desde áreas urbanas a donde llega el avión hacia zonas distantes donde sólo hay transporte terrestre).

Otra de las características del marco actual, aparte de su disgregación normativa y falta de coherencia multimodal, es que el transporte ha sido pensado como un sector económico disjunto de actividades como el turismo. En principio parece que la integración o la coordinación lograda en el sector cargas es mejor que la lograda en el sector turismo.

De esta manera, la regulación del transporte debería incentivar la evolución de una cadena de valor más sólida entre estas dos actividades, promoviendo, por ejemplo, los Joint Venture entre empresas de ambos sectores, permitiendo la aparición de rutas o tramos experimentales donde ambas partes aprovechen las externalidades que se promueven mutuamente. En este sentido resulta útil “potenciar la ecuación Turismo-Transporte de Pasajeros, fomentando destinos poco conocidos y articular los sectores del transporte con el sector hotelero y gastronómico.”

De allí que nuestra propuesta se dirija a construir un marco regulatorio que más allá de las especificidades evidentes que tiene cada subsector, contemple, de partida, las interrelaciones horizontales y verticales que tiene el transporte como industria<sup>33</sup>.

### **El sector tiene un alto grado de inestabilidad de reglas y de precariedad.**

La evolución de las normas que rigen la actividad ha sido algo caótica. Recientemente se han cumplido setenta años de la primera -y única regulación legal federal específica del servicio inter jurisdiccional de transporte por automotor de pasajeros<sup>34</sup>. Esta norma establecía las pautas de un sistema de transporte adaptándolo a otros sistemas preexistentes. En la medida que el ferrocarril era una alternativa razonable para los pasajeros, la norma en cierta medida protegía ese

33. Algunos avances se están viendo en el Área metropolitana Buenos Aires con la implementación de un boleto único lo cual representa un inicio de una visión integradora y multimodal.

34. En efecto, el 16 de enero de 1937, se sancionó la Ley N°12.346

sistema de transporte, el desarrollo y expansión del sistema de transporte fueron lentas. A partir de la decadencia del sistema de los ferrocarriles se engendró un impulso notable en los servicios de autotransporte tanto de pasajeros cuanto de cargas.

Con el Decreto N°958/92 se intentó impulsar el incremento de la oferta de servicios y la incorporación de nuevos operadores. Esos cambios produjeron beneficiosos avances en los objetivos declarados de mejorar la cantidad, calidad y precio de los servicios cuya oferta creció significativamente, alentada de manera esencial por los cierres en cadena de los ramales ferroviarios.

Dado el entorno competitivo de la industria, el esquema normativo agotó rápidamente sus iniciales beneficios al omitir ciertos márgenes de previsibilidad, provocando severos desequilibrios en la ecuación económica de las empresas, muchas de las cuales sucumbieron o debieron afrontar graves consecuencias.

La solución encontrada a inicios de la década fue la declaración de emergencia del sector y el establecimiento de pautas normativas que, por las circunstancias en que fueron establecidas, son transitorias o más precisamente, precarias.

Uno de los reclamos más intensos del sector es que este estado de cosas desalienta la inversión de vehículos de gran porte, especiales para largos

trayectos con alta tecnología si no se asegura un horizonte de reglas estables. Este es un clásico ejemplo de “descalce” entre el tipo de regulación impuesta y las necesidades estructurales del sector.

De ahí que nuestra propuesta concreta es la definición de pautas de acceso y elección de operadores definitivas, otorgándole a los beneficiarios de las licencias resguardo suficiente en materia de seguridad jurídica, disminuyendo los riesgos de cambios regulatorios.

Esas pautas de elección de operadores deben ser competitivas, transparentes y evitando reglas como la de exigir experiencia habida cuenta que ésta sólo constituye una barrera a la entrada que limita, innecesariamente, la competencia.

Es una regla aceptada en la industria que la política de acceso debe ser limitada para evitar situaciones como las vividas en los años 90 de sobre inversión. No es nuestra visión la de aceptar limitaciones de este tipo, por cuanto rara vez prueban ser de utilidad para los usuarios y porque es dudosa la capacidad que tiene una norma de “elegir” adecuadamente a los mejores candidatos a operar el servicio en un contexto de entrada regulada.

Sin embargo, aceptamos que, un ingreso desmedido de operadores genera una volatilidad que, desde la perspectiva de un servicio públi-

co pueda no ser tolerada. Por ello, la reglas de imponer un número limitado de operadores debe ser transparente, recurriendo a procedimientos abiertos con diseños de subastas de licencias siguiendo cánones internacionales propios de industrias donde la problemática de un número limitado de jugadores es lo socialmente deseable, como por ejemplo, la administración del espectro Radioeléctrico en telecomunicaciones.

### **El problema de las áreas remotas.**

Tampoco parece haberse logrado un esquema de financiamiento “pro competitivo” de áreas remotas no rentables con el esquema vigente. La regulación actual está basada en tarifas máximas o mínimas sustentadas, teóricamente, en cálculos de costos promedio. Si bien este sistema tiene la ventaja de ser sencillo, comprensible y de fácil auditoría, produce un desaliento en áreas de alto costo, donde la tarifa probablemente no cubra totalmente los costos operativos y de mantenimiento.

Esta cuestión puede ser particularmente sensible en un país con alta heterogeneidad geográfica y poblacional.

Quizás sea pertinente evaluar un sistema de financiamiento de servicios como el propuesto para los servicios aerocomerciales.

La propuesta allí era definir áreas donde, a tarifas razonables, la operativa no se financia. En vez de generar subsidios a través de una tarifa promedio, lo cual distorsiona los incentivos de cubrir áreas, los subsidios se “transparentan” en un fondo al que aportan todos y del cual extraen quienes prestan el servicio.

Concretamente, proponemos la evaluación de un sistema de servicio universal con financiamiento pro competitivo. Remitimos al lector a la discusión planteada en el sector aerocomercial para más detalles.

## **B. La cuestión tarifaria**

En principio, el sector del transporte automotor interurbano, evidencia algunas características económicas similares al sector aerocomercial, en el sentido que la capacidad disponible es un servicio no almacenable y que, en presencia de asientos vacíos, existe una pérdida irrecuperable. En algún sentido, la regulación vigente reconoce algunas similitudes dado que adopta un sistema idéntico al vigente en el sector aerocomercial imponiendo “bandas” de flotación.

Nosotros ya hemos argumentado en el capítulo anterior nuestra posición respecto del sistema y por ende no las repetiremos aquí. Sí podemos mencionar que, a diferencia de los operadores aéreos, quienes aplican técnicas sofisticadas de administración de ingresos,



las empresas de transporte automotor aplican reglas muy básicas de precios, generalmente basadas en el concepto de precio único.

Podría ser de utilidad que las empresas comenzaran a emplear algunas estrategias de precios más eficientes para asignar el espacio disponible y, como esta estrategia requiere de una adaptación gradual, podrían ser de utilidad sistemas de capacitación desde el propio regulador. Es preciso entender que una utilización óptima de la capacidad disponible redundaría en ganancias de eficiencia tanto para los operadores como para los usuarios.

#### **La relación de tarifas con el sector aerocomercial**

Otra cuestión interesante respecto de la política tarifaria es la relación existente entre las vigentes en el sector aerocomercial y las del transporte automotor. Esto es particularmente relevante en el caso de distancias mayores a 500 km porque es allí donde se verifican en mayor medida el grado de sustitución entre ambas modalidades.

Un análisis económico elemental de la cuestión revela que el servicio aéreo es un servicio diferenciado verticalmente del provisto por el sector automotor: a igualdad de distancia e igualdad de tarifa un consumidor típico debería ver al servicio aéreo como mejor opción que el terrestre dado el tiempo de viaje que ofrece el primero.

Haciendo abstracción de las cuestiones ligadas a la estructura de costos, es decir mirando la cuestión desde el punto de vista de la demanda estrictamente, en principio, parecería que la tarifa mínima de un operador aéreo debería ser mayor o igual a una tarifa de un operador de servicio automotor dados sus atributos de servicios diferenciadores (verticalmente). Si la tarifa aérea mínima admitida por la banda de precios regulados fuera menor que la máxima de la banda del servicio automotor, existe la presunción que la regulación de precios tiene un problema de consistencia entre ambos sectores (o sólo está explicada por motivaciones de costos).

No hemos podido determinar fehacientemente las bases sobre las que están construidas las bandas de tarifas en Argentina, por lo que no podemos evaluar que exista un problema allí, pero existe un fuerte reclamo del sector automotor respecto de que en algunas rutas existirían inconsistencias de ese tipo.

En todo caso, y esta es nuestra propuesta, la regulación de precios no debería escapar a un análisis multimodal, en coherencia con los otros aspectos que hemos puesto de manifiesto antes en relación a todo el marco regulatorio. En definitiva, las tarifas del sub-sector de transporte interurbano deberían establecerse en el marco de un análisis inter sectorial o multimodal, reconociendo las elasticidades cruzadas existentes.

La concreción de este análisis debería contemplar, por ejemplo, que el sistema de transporte automotor no sólo enlaza un origen con un destino final como regularmente hace una aerolínea, sino que tiene escalas. Inconsistencias de precios en la banda mínima en el transporte aéreo no sólo provocan una sustitución sobre la misma ruta pero a través del servicio automotor, sino que pueden afectar a destinos intermedios si el servicio no fuera rentable.

Nuestra propuesta, entonces, es que se establezca un sistema regulatorio de tarifas que no sólo evalúe las condiciones de costos de las empresas operadoras de servicio automotor sino que tome en consideración la visión multimodal que reclamamos en el apartado anterior sobre regulación.

### C. La cuestión institucional

Ya se ha mencionado que la regulación del subsector automotor de larga distancia no se encuadra en un esquema o visión multimodal sino más bien que constituye un conjunto de normas dispersas.

En este sentido, el diseño institucional también evidencia los mismos problemas de disfuncionalidad respecto de los otros reguladores subsectoriales, sin integración funcional, sin procedimientos formales de regulación conjunta, sin procedimien-

tos comunes, entre otras cosas. Este enfoque proviene desde la propia reforma del sector en los años 90, en donde se privilegió a reguladores especializados bajo la órbita de la Secretaría de Transporte. Si bien la idea propuesta está basada en prácticas internacionales, lo cierto es que el funcionamiento de los entes derivó en una especialización tal que hizo perder de vista la visión de conjunto que requiere el sistema integrado de transporte.

Asimismo, algunos autores han criticado la actual delegación de funciones del propio organismo de control y lo difuso que resulta dicha delegación. Por ejemplo, Papazian<sup>35</sup> menciona que el decreto de creación de la CNRT menciona que *“resulta necesario excluir de la competencia de la citada Comisión, la función atinente a la gestión del sistema de transporte automotor y ferroviario de pasajeros y carga, a fin de concentrar sus recursos en el control y la fiscalización de las actividades desarrolladas por sus operadores, así como en la protección de los derechos de los usuarios”, y que “ello procede toda vez que la función de gestión es un elemento esencial de la planificación del sistema de transporte, tarea que corresponde a los niveles de decisión política”.*

La cuestión radica en que, con posterioridad al dictado de la norma, no llegó a establecerse entre la Secretaría de Transporte y la CNRT cuál debía ser el alcance del concepto

---

35. Papazian, A (2000) “Algunas reflexiones sobre el diseño institucional de los organismos de Regulación y Control del Transporte”. SIGEN

“funciones de gestión”, debilitando al organismo regulador desde su propia creación.

Por otra parte, el repaso de las funciones efectivamente asignadas a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte muestra que las mismas revisten un carácter de mero asesoramiento a la Secretaría de Transporte, quien es la que interviene en la reglamentación de los servicios públicos, en el otorgamiento de permisos, en la determinación de recorridos, frecuencias, horarios, y en la fijación de los cuadros tarifarios. Así el organismo de control tiene un poder de influencia sectorial debilitado contradiciendo las recomendaciones de organismos internacionales.

Finalmente, podemos mencionar que el regulador tampoco tiene independencia en el nombramiento de sus directores, lo cual contribuye a la idea de precariedad a la que hicimos referencia antes cuando discutimos la política de acceso al mercado implícita en la regulación.

En definitiva, nuestra propuesta en este acápite es el de normalización institucional, definiendo un sistema o modelo regulatorio con visión global o multimodal, con estabilidad de funcionarios y mayor independencia de la gestión de la Secretaría de Transporte, todo esto traducido en la creación de organismos re-

guladores “gemelos” para cada modalidad de transporte pero con relaciones horizontales fluidas tanto en el control como en la diseño de políticas aunque estas requieran de la aprobación del órgano inmediato superior como es la secretaría antes mencionada.

# Capítulo V

## Palabras finales y síntesis

A lo largo de este trabajo hemos presentado las principales características y restricciones que viven dos subsectores del transporte de pasajeros muy ligados con la actividad turística: la aviación comercial y el transporte de larga distancia de pasajeros.

Uno de los elementos más notorios de cómo es el tratamiento de ambos en el marco de la política de transportes nacional, es que tienden a ser vistos como partes disjuntas más que como integrantes de un sistema más complejo de servicios. Es obvio que cada subsector tiene especificidades que le dan entidad propia pero no es menos cierto que las complementariedades que presentan son igualmente relevantes.

Desde el punto de vista del turismo, esas complementariedades son fácilmente reconocibles. A pesar de que en muchos destinos ambos subsectores pueden competir con mayor o menor intensidad, también es cierto que, por sus características, cada uno tiende a atender a segmentos algo diferenciados de turistas. Asimismo, en muchos otros destinos las ofertas de servicios son complementarias. Mientras un turista decide ir, por citar un caso, a Córdoba como provincia, los servicios aéreos podrían acercarlo rápidamente hasta la capital de esa provincia pero debe acudir a un sistema complementario de transporte para llegar a su destino final.

También existen otras razones que muestran complementariedades desde el punto de vista de la sociedad. Mientras el transporte aéreo sirve como sistema de integración “punto a punto”, con un origen y destino comunes a todos quienes integran un vuelo, el sistema de transporte terrestre permite unir más de una localidad en un mismo servicio, permitiendo un grado de integración geográfica mayor. En alguna manera, cuando se trata de integración, el servicio aéreo es un sistema más ágil pero más limitado en su ubicuidad respecto del transporte de larga distancia terrestre.

En consecuencia, aún siendo sustitutos desde la perspectiva de la función transporte, vale decir desde la perspectiva de la demanda de servicios de transporte, no lo son desde la perspectiva del turismo. Ambos sistemas permiten acercar demanda de servicios turísticos a un destino. En otras palabras, desde el punto de vista del turismo los distintos subsectores del transporte son sumables o complementarios y no sustitutos.

### **Restricciones del transporte limitan el desarrollo del turismo**

La presencia de los servicios de transporte permite el turismo en una región. Sin transporte el turismo que se desarrolla es marginal mirando la industria como un todo. Por ejemplo, la falta de capacidad de los aeropuertos, o directamente la ausencia de ellos, puede suponer un obstáculo al desarrollo del turismo en las

pequeñas ciudades, las regiones y en lugares remotos. Estas vinculaciones existentes entre el turismo y el transporte están siendo reconocidas de manera creciente por la academia y también por los gobiernos.

En este trabajo hemos sugerido, siguiendo incluso a la literatura internacional, que el modo en el que es regulado del sector transporte influye notoriamente en la capacidad de explotar las complementariedades que existen entre ambas industrias. Esto es aún más relevante a partir de entender que la actividad de transporte es regulada de manera intensa, mientras que la actividad turismo lo es en mucha menor medida. La evidencia internacional refleja, fundamentalmente en materia de aviación comercial, que ésta se ha beneficiado de un proceso de desregulación, el impacto en el turismo ha sido netamente positivo.

La liberalización del sector aero comercial en la mayoría de los países desarrollados, incluso generando volatilidad más allá de lo previsto, permitió aumentar la capacidad instalada del sector, aumentar la competencia, y por último un severo ajuste a la baja en las tarifas naturalmente beneficiando al turismo al promover la cantidad de visitantes<sup>36</sup>.

Las mejoras que puedan darse en actividad turística producen beneficios desde varios puntos. Una posibilidad es que el turismo interno estimule la actividad económica lo cual es parti-

36. Véase Peter Forsyth “Tourism and aviation policy: exploring the links” en *Tourism and transport issues and agenda for the new millennium*. Les Lumsdon y Stephen J. Page, editores

cularmente cierto en economías donde no existe pleno empleo y donde el potencial de explotación económica en regiones del interior del país no está siendo aprovechado completamente.

Por otro lado el crecimiento del turismo impacta positivamente en la recaudación, independientemente que el turismo tenga algunas exenciones en particular en compras de residentes extranjeros a los cuales se les da el derecho de devolución de algunos impuestos como el IVA.

En otro orden, por ejemplo, cuando la inversión para ampliar la capacidad en los aeropuertos internacionales se lleva a cabo, una alta proporción de los beneficios corresponden a las líneas aéreas y a los pasajeros, dado que se ven beneficiados por una menor congestión por los vuelos adicionales y de mejoras operativas

Usualmente en el debate político se plantea que, desde la perspectiva del país, haciendo la inversión, la mayor parte de los costos recaerán en los residentes, pero la mayoría de los de los beneficiarios serán, al menos directamente, por los extranjeros. Esto plantea un problema para la evaluación, siguiendo esta perspectiva de análisis. Incluso podría llevar a alguien en pensar que la inversión es beneficiosa para el país de origen de los turistas; sin embargo es una perspectiva equivocada dado que omite las externalidades positivas que genera en materia de turismo. Turismo adicional traerá beneficios econó-

micos a un país o región, a través de pagos de impuestos, a través de los términos de los efectos comerciales, posible impacto positivo sobre los empleos y en general, la estimulación de la actividad económica.

Lo mismo sucede con el sector de transporte automotor de larga distancia. Inversión en capacidad instalada como terminales, rutas, etc. producen efectos secundarios positivos sobre el nivel de actividad de la región; incluso en el subsector automotor las externalidades pueden ser aún mayores que en el subsector aerocomercial, en virtud que este subsector es capaz de llegar a zonas o regiones donde otros medios de transporte no pueden llegar.

## Palabras finales

Dado que la industria del turismo ve a los subsectores de transporte como herramientas complementarias, es entendible el interés que tiene la Cámara Argentina de Turismo en explorar las restricciones que presentan, dado que esto no sólo afecta a las mencionadas complementariedades sino que condiciona la evolución futura de la demanda de servicios turísticos.

A partir de esta visión, se puede evaluar de mejor manera, cada una de las propuestas mencionadas anteriormente en relación a cada uno de los subsectores. En primer lugar, consideramos que el enfoque regulatorio con el cual se atiende a estos subsectores tiene algunas falencias que pueden resolverse a través de medidas concretas. La primera de ellas hace referencia a la edificación de una estrategia integral que aborde a todos los sectores del transporte dentro de un esquema analítico común que permita desarrollar objetivos generales a todos estos subsectores, entre los cuales está la vinculación de estos subsectores con la industria del turismo. A esta propuesta se la podría denominar como "cambio de visión".

Otro elemento regulatorio preocupante tiene que ver con la modalidad de regulación de tarifas que tiene la industria; el aspecto común que hay entre 2 subsectores es que la regulación contempla bandas tarifarias, es

decir un sistema de precios mínimos y máximos, que suelen quedar desajustadas periódicamente y generan distorsiones de corto y largo plazo.

La industria debate acaloradamente respecto a si estas bandas entre el subsector aéreo y el subsector de larga distancia deben, o no, tener algún grado de superposición. Desde nuestra perspectiva el aspecto más preocupante es que la regulación de precios es poco sofisticada y a veces genera incentivos de largo plazo que frenan el desarrollo de la industria. Uno de estos incentivos que se limitan son los de profesionalizar las estrategias de precios, en particular en el sector de transporte terrestre de larga distancia; en cierta medida la regulación al establecer bandas quita flexibilidad a los empresarios del sector de generar estrategias de precios más inteligentes. Este fenómeno es intensamente discutido en el marco de la industria aerocomercial por cuanto es ella la que ha desarrollado los sistemas de precios más sofisticados y, por lo tanto, la que sufre en mayor medida la restricción que impone la regulación.

En ese marco, lo que se observa en particular en el sector de transporte terrestre de larga distancia, es una escasa integración de su oferta con los servicios turísticos ya sea a través de la comercialización de ambos servicios o de la fijación de precios con un enfoque integrador entre ambas actividades. Este rol lo han venido cumpliendo en cierta medida

las agencias de viajes especializadas quienes atienden, mayormente, la demanda de servicios de transporte aéreo y eventualmente se ocupan del sector transporte terrestre. Han habido experiencias de empresas del sector que incursionaron en la actividad de venta de paquetes turísticos pero esta estrategia no alcanza una escala suficiente aún.

Por lo tanto, la propuesta que se plantea es que el sector de transporte terrestre debería proceder a mejorar la integración entre su propuesta comercial y la de los servicios turísticos.

Otro aspecto regulatorio general que resulta preocupante es el diseño institucional en el cual se enmarca la regulación. Cuando mencionamos el aspecto institucional hacemos referencia no sólo al diseño de los organismos encargados de controlar la actividad sino a los procedimientos utilizados en el dictado de las normas regulatorias. En el sector transporte en los últimos años se observa poco debate público respecto a las normas que se dictan, lo cual debilita la acción regulatoria a través de menguar su transparencia.

Precisamente, la generación de estas condiciones de apertura en la discusión regulatoria permitiría a la actividad del turismo aportar con sus ideas y sus necesidades específicas al diseño regulatorio de la industria, potenciando las sinergias que existen entre ambas actividades.

Existen varias experiencias internacionales en las que el diseño de un sistema de provisión de servicios turísticos parte de un concepto básico que es pensar la demanda de servicios del turista desde el instante mismo que hace abandono transitorio de su hogar hasta el regreso a él. Esa visión es la que permite construir un sistema integrado de servicios entre los cuales los servicios de hotelería, esparcimiento, comidas, se diseñan lado a lado con los sistemas de transporte que se requieren para la concreción de esa demanda proveniente del turismo.

Este es, en síntesis, el mensaje final que deseamos entregar con este reporte: existen oportunidades de desarrollo evidentes que requieren de una integración de los sistemas de transporte a los sistemas de esparcimiento y turismo, y esa necesidad requiere de una acción de coordinación por parte del sector público. Concretar esta integración en el diseño de largo plazo es un destacado objetivo que persigue la Cámara Argentina de Turismo, y este informe intenta ser un aporte en ese sentido.



Marzo 2010

---

**CAT** Cámara Argentina  
de Turismo



LA INDUSTRIA  
DEL TRANSPORTE  
EN ARGENTINA.

Su vinculación con  
el desarrollo del turismo.

**Informe elaborado por  
la Cámara Argentina  
de Turismo, 2010**



[www.camaraargentinadeturismo.travel](http://www.camaraargentinadeturismo.travel)

**CAT** Cámara Argentina  
de Turismo