



Se autoriza la reproducción del contenido con la cita: Boletín FAL # 157 CEPAL
Septiembre 1999

Edición N° 157,

SEGUNDO ENCUENTRO LATINOAMERICANO DE INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA SUPERVISIÓN, FISCALIZACIÓN Y REGULACIÓN DEL TRANSPORTE

Esta edición del Boletín presenta un resumen de los temas examinados y discutidos durante el Segundo Encuentro Latinoamericano de Instituciones responsables de la Supervisión, Fiscalización y Regulación del Transporte, realizado en la Sede de la CEPAL, Santiago de Chile, del 10 al 12 de agosto de 1999.

El relator del Encuentro fue el Sr. Humberto Valdés Ríos, Sub-Director, Asociación de Investigación y Producción del Transporte, Cuba. Próximamente, se encontrarán disponibles las ponencias en su versión íntegra en: <http://www.eclac.cl/espanol/investigacion/unitrans.htm>

Acto inaugural. Las palabras de bienvenida estuvieron a cargo del Sr. Axel Dourojeanni, Director, División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL. En su discurso de apertura, el Sr. José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señaló que en los países de América Latina y el Caribe en los últimos años se pasó progresivamente de un régimen de reglamentación casi absoluta del transporte a una regulación aún incompleta de esta actividad. Planteó que entre los aspectos regulatorios era esencial garantizar la competencia en el mercado del transporte, así como en la oferta de los servicios, incluyendo los problemas derivados de la falta de información al consumidor, la disminución de la contaminación ambiental. Enfatizó que entre las dimensiones fiscales está el problema de la canalización de los subsidios y las prácticas de falta de capacidad de pago así como las situaciones en que el Estado debe subsidiar el desarrollo de la infraestructura. Por último, señaló la excepcional importancia que debe tener la equidad en el suministro de servicios y la defensa de los consumidores y usuarios de los servicios de transporte.

“Un Cuarto de Siglo de Cambios en el Transporte en América Latina y el Caribe, 1975-1999: De la Reglamentación a la Regulación”. El Sr. Ian Thomson, Oficial a cargo, Unidad de Transporte, CEPAL, se refirió esencialmente a los cambios de los últimos 25 años, en que la mayoría de los

gobiernos latinoamericanos han suprimido una parte importante de las reglamentaciones antes existentes, al tiempo que se ha transferido al sector privado la administración de servicios de transporte, antes operados por el sector estatal. Señaló que, a lo largo de ese período, los precios reales de los servicios de transporte han bajado mientras ha subido su consumo, aunque todavía no se ha podido determinar con seguridad los factores causantes de este fenómeno positivo. Se refirió al significado de los términos "reglamentación" y "regulación", y a la mayor confianza que ahora tienen los gobiernos en el mecanismo de mercado.

Se manifestó que este proceso requiere de un nuevo tipo de regulaciones gubernamentales, que al tiempo que sean congruentes con los objetivos de desarrollo económicos y sociales de los gobiernos, acepten la validez de la existencia del mercado de transporte, de tal manera que los gobiernos deben proteger de tendencias anticompetitivas a los usuarios, de forma tal que una mejora en los servicios no signifique necesariamente incrementos en las tarifas, aplicando además los tipos de controles y otros procedimientos de supervisión que resultaren necesarios. Varios participantes consideraron que este nuevo enfoque ha traído consigo distintos problemas, aún no resueltos en su totalidad, aunque en general se han logrado algunos éxitos.

"La problemática del sector autotransporte público relacionada con los marcos de regulación y control de los modos de transporte de Buenos Aires". La Sra. Patricia Brennan, consultora, Argentina, trató de la experiencia de Buenos Aires, en lo referente al marco regulatorio aplicado y al sistema de control de servicios, donde el organismo encargado de la aplicación de las normas en vigor y de la fiscalización de los aspectos operativos de los servicios es la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), ente de naturaleza autárquica creado en el año 1996 en el ámbito de la Subsecretaría de Transporte Terrestre, con competencia sobre el transporte automotor y ferroviario de pasajeros y cargas. Continuó planteando que el ente encargado no actúa en la fijación de políticas de transporte, limitándose a la ejecución de los lineamientos normativos dados por la Autoridad de Aplicación, y a la estricta fiscalización de su cumplimiento.

Varios participantes reconocieron que, aunque con determinadas limitaciones, la experiencia de Buenos Aires es demostrativa de que contar con un marco regulatorio definido y estable y con organismos encargados de la regulación y el control, dotados de los recursos humanos y materiales suficientes para llevar adelante las funciones encomendadas, permite aprovechar las ventajas de la iniciativa privada y al mismo tiempo proteger los intereses del bien común.

En el debate se pusieron de manifiesto algunas consideraciones en cuanto a la regulación referente al uso de los motores diesel Euro II en los ómnibus, en lugar de los ómnibus a gas natural, que resultan menos contaminantes. También se planteó la necesidad de compatibilizar las regulaciones del transporte con las regulaciones del tránsito, de forma tal de otorgar la prioridad al transporte por ómnibus en las calles.

"Diseño de Instituciones de Regulación", el Sr. Gustavo Nombela, Profesor, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, España, planteó que la regulación de los servicios de transporte privatizados no es tan simple como para que basten la ley y los contratos de concesión, ya que es especialmente importante el tema de las obligaciones de inversión y, es por ello que las instituciones de regulación deben diseñarse cuidadosamente y, de ser posible, desde el inicio mismo del proceso privatizador del transporte. Explicó que la regulación consiste en establecer un equilibrio entre el bienestar de los usuarios, la viabilidad financiera de las empresas y las necesidades de inversión en equipos e infraestructura, usando para ello reglas sencillas, transparentes y predecibles para la toma de

decisiones.

En varias intervenciones, los participantes coincidieron en que la configuración de los órganos de regulación depende de las condiciones específicas de cada país, el cual, en todo caso, deberá disponer de los recursos humanos y materiales necesarios y, si bien es cierto que en determinados casos la injerencia política no es deseable, no es menos cierto que el problema de los especialistas es demostrar a los políticos el costo económico de sus decisiones políticas.

“La regulación del transporte interurbano de Perú en la última década”. El Sr. Juan Tapia Grillo, Director, Centro de Investigación y Asesoría del Transporte Terrestre (CIDATT), Perú, expuso el marco regulatorio aprobado por el Congreso de la República y las funciones asignadas al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción con vistas a dictar los reglamentos nacionales, desarrollar, ampliar y mejorar la infraestructura vial y del tránsito, entre otras. Se refirió a las funciones municipales y provinciales y otros aspectos descriptivos, entre ellos, los requisitos para otorgar concesiones, tipos de servicios, tipos de vehículos autorizados, así como a la fiscalización de los servicios y las infracciones. Se reconocieron algunas de las debilidades del sistema actual y las expectativas a corto plazo, destacándose la promulgación de una nueva Ley General de Tránsito y Transporte Terrestre.

“El transporte de carga en Cuba. Regulación y desregulación”. El Sr. Manuel Alepuz Llansana, Director General, Instituto del Transporte, Cuba, se refirió a las etapas por las cuales ha transcurrido el proceso reglamentario y regulatorio del transporte de carga en Cuba, los problemas actuales que se confrontan y las proyecciones a corto plazo. Enfatizó que Cuba se orienta hacia una Política Nacional del Transporte abarcadora y de base amplia, y que el desarrollo de los medios de transporte no debe corresponder a situaciones coyunturales, a oportunidades o a restricciones, sino a una integración conceptual sobre el papel que debe jugar cada modo de transporte y su correspondiente infraestructura. En tal sentido, resaltó que se trabaja en el ordenamiento del transporte de carga, y en propuestas de regulaciones en cuanto a que la política tarifaria sea lo suficientemente flexible, para que las empresas transportistas de propiedad estatal, en un nuevo enfoque en cuanto a su capacidad gerencial, puedan acordar precios con sus clientes, obtener ganancias acordes al capital invertido, abaratando sus costos, con progresivos parámetros de calidad, según las exigencias del mercado. Como política, se proyecta seguir dando especial prioridad y facilidades para que el ferrocarril aumente su participación en el transporte de carga.

“Desarrollo Aeroportuario en América Latina: Desafíos y Oportunidades”. El Sr. Ellis J. Juan, Banco de Santander, sucursal de Nueva York, examinó la situación actual de la privatización en el sector aeroportuario, los modelos de mercado emergente y el modelo europeo de participación privada y la viabilidad financiera y económica de proyectos aeroportuarios y los riesgos comerciales y no comerciales asociados, así como las posibilidades de su mitigación. Expresó la progresiva eliminación del concepto de “compañía bandera” y el desarrollo del mercado de “familia de aerolíneas”. Se planteó el concepto de integración de aeropuertos y aerolíneas, la necesidad de la regulación global (técnica y económica). Como ejemplo, enumeró los actuales programas de privatización de aeropuertos en América Latina y enfatizó que las experiencias de Latinoamérica aún están en etapa de desarrollo, para probar su efectividad, no siendo iguales al caso europeo, donde ya existen pruebas demostrativas de eficiencia.

“El proceso privatizador de los ferrocarriles en América Latina en contraste con la situación de los ferrocarriles en la Europa Comunitaria”. El Sr. Gonzalo Martín Baranda, Representante de la

Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE) en la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), presentó un análisis del proceso de privatización de los ferrocarriles en Europa y sus normativas, así como las normativas ahora previstas por la Unión Europea, comenzando con las primeras normativas en Suecia, hasta las más recientes en Francia, en 1997, considerando que el Reino Unido es el país más avanzado en este terreno. Después analizó las tendencias en América Latina, en las cuales Argentina ha sido el primer país en abordar el proceso de privatización. Planteó que las consecuencias del proceso de privatización no pueden ser ajenas a los problemas de calidad de los servicios y de la seguridad de los trenes, así como a los problemas económicos, por lo que se recomienda que las entidades reguladoras cuenten con suficiente autoridad, fortaleza y agilidad como para dar solución a tales problemas.

“Puertos y Transporte Marítimo. Regulación versus competencia”. El Sr. Jan Hoffmann, Oficial de Asuntos Económicos, Unidad de Transporte, CEPAL, puso énfasis en la existencia de un “modelo latinoamericano” de privatización portuaria, con abundantes ejemplos, que constituyen estudios de los casos de Chile, Buenos Aires, La Habana, Callao, Montevideo y Guayaquil. Planteó que existe un exagerado temor a los monopolios privados, ya que la experiencia hasta ahora ha demostrado que puede existir competencia en servicios dentro de los puertos, las terminales, los puertos potenciales, las zonas portuarias, las líneas navieras, los modos complementarios de transporte y los productos a transportar. Analizó la experiencia de competencia entre puertos del MERCOSUR, así como las regulaciones para impedir la concentración del transporte marítimo.

En general los participantes consideran que no existen normas generales aplicables a todos los puertos y a todos los países, en cada uno hay que actuar en función de sus entornos y características específicas, caso por caso, pero que el principio del mercado, puede funcionar con regulaciones económicas y de calidad. Por otra parte, el problema no se centra en el sector al que pertenece el operador (público o privado), sino que hay matices, ya que cuando la estatización se combina adecuadamente con empresas eficientes y eficaces, se obtienen buenos resultados, como se ha demostrado en el caso del Puerto de La Habana.

“Regulación de Puertos en Islas”. La Sra. Beatriz Tovar de la Fé, Profesora, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, España, analizó los aspectos de competencia y regulación, las regulaciones de los puertos en islas, los sistemas portuarios insulares y otros aspectos. Examinó con más detalle los casos de islas con un único puerto, los servicios portuarios, los servicios de provisión de infraestructura, los servicios de manipulación de mercancías. Analizó tres escenarios de los contratos de concesión y umbrales propuestos para determinar el tipo de competencia en terminales de contenedores. Realizó comparaciones entre los puertos de La Luz y de Las Palmas, el puerto de Arrecife y el puerto de Rosario. Planteó que la existencia de un único puerto insular no tiene porqué traducirse en precios o niveles de servicios monopolísticos si las circunstancias permiten crear competencia dentro del puerto, que es aconsejable que la infraestructura permanezca en manos públicas, pero que es necesario regular precios si la gestión se cede al sector privado, y que la regulación en precios y calidad de los servicios será tanto más estrecha, cuanto menor sea la competencia existente en la provisión de los servicios.

Los participantes consideraron la conveniencia de deslindar las funciones de los órganos reguladores y las autoridades portuarias, evitando con ello las posibilidades de que las autoridades portuarias sean “capturadas” por las empresas operadoras.

“El régimen regulatorio y su efecto en el desarrollo de los servicios de transporte en

Centroamérica". El Sr. Raúl Leclair, Asesor, Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA), analizó la evolución del sector transporte en Centroamérica durante los últimos 20 años. Esta ha estado marcada por agudos contrastes que, en el balance, arrojan un saldo positivo para la región, donde la prestación de los servicios de transporte es ahora una actividad reservada al sector privado. Planteó que para enfrentar los retos del futuro, los servicios de transporte deben transformarse y adquirir una nueva visión empresarial, lo que necesariamente deberá incluir una revisión crítica de las regulaciones vigentes que entorpecen el desarrollo del cambio. Siguió diciendo que existe consenso en que deben desaparecer los subsidios, para transformarse en apoyos directos a determinados grupos de usuarios que así los requieran y cuando lo justifique en cada caso específico la política del Estado.

Los participantes advirtieron la necesidad de actualizar las regulaciones que permitan controlar la carga por eje de los vehículos en las carreteras de la región centroamericana, para evitar la destrucción de las carreteras.

Panel **"Los desafíos de la regulación del transporte en Latinoamérica para el nuevo milenio"**. El Sr. Humberto Valdés Ríos, Subdirector Científico, Asociación de Investigación y Producción del Transporte, Cuba, hizo un rápido recorrido por los principales hitos de la evolución del transporte público de pasajeros en Cuba, desde el Reglamento de Carruajes en 1886 hasta la Licencia de Operación de 1996. Resumió los objetivos de las regulaciones que se considera se aplicarán en Cuba al iniciarse el tercer milenio, en cuanto a evaluación de inversiones, prioridad al transporte público masivo, reducción de los costos, integración tarifaria, restricción de la circulación de automóviles en zonas de centro, y reducción de los tiempos de desplazamiento. Otros objetivos a insertar se refieren a la seguridad en la circulación, especialmente para los peatones y ciclistas, minimizar el impacto ambiental del transporte, mejorar la accesibilidad a los sistemas de transporte público, incluyendo a los discapacitados, y aplicar acciones de economía energética. En la Cuba del Siglo XXI el transporte público debe propiciar una equidad social, sin diferencias esenciales entre los usuarios del transporte público y los que dispongan de transporte privado, o utilicen bicicletas o sean peatones. Especial énfasis debe hacerse en cuanto a facilitar las relaciones de traslado entre la vivienda y el trabajo, así como la facilidad de acceso de toda la población a la educación, los centros de salud, los culturales y la recreación.

El Sr. Jaime Salazar, Consultor, Colombia, reflexionó sobre si lo importante en la regulación es regresar a conceptualizar, para definir la misión, con el fin de corregir desenfoques. Consideró que el regulador, sea una persona o una comisión, es el instrumento para que el control de los precios y la gestión comercial de la empresa privada no desconozcan el interés público. Precisó que regular no es legislar ni reglamentar. Consideró que la regulación busca aumentar eficiencia, ajustar el mercado y no está para proteger ni promover o privilegiar empresas. Se regula para garantizar la entrada a una actividad, bajo vigilancia, para definir calidad y condiciones del servicio, para establecer equidad entre precios y tarifas. Afirmó que la regulación es el sustituto del mercado, para establecer un equilibrio económico y político entre prestatarios, usuarios, reguladores, vigilando la relación tecnologías – capitales – calidad – y precios. Concluyó con la Regla de Oro del regulador: dejar la arrogancia que da el repetir las mismas tareas, generalmente de tipo administrativo, durante años, y catalogarlas de experiencia.

El Sr. Rogerio Belda, Vicepresidente, Asociación Nacional de Transportes Públicos (ANTP), Brasil, consideró que el Estado no puede desentenderse del servicio público de transporte, en cuanto a valorar las externalidades, la congestión, y otros aspectos de su interés. Afirmó que por no ser el

transporte público exactamente un bien o servicio de mercado tangible, es necesario un ente regulador, para mantener condiciones similares a las del mercado, que exista competencia, y que se evite el monopolio. Este ente debe ser distinto a la institución responsable por el servicio. Además, debe considerarse la defensa del consumidor. Consideró que los desafíos estratégicos para el nuevo milenio, para que sobrevivan los servicios públicos de transporte son: conjugar el transporte y el tránsito en una misma entidad, garantizar la calidad y lograr mecanismos sencillos de subvención. En la perspectiva, piensa en tres escenarios, el argentino, empresas artesanales que derivan en profesionales, el brasileño, empresas profesionales, que se convierten en especiales y/o agrupadas, y el chileno, desregulado en un principio, y más tarde regulado por recorridos.

El Sr. Jaime Aliaga, Superintendente, Superintendencia de Transportes, Bolivia, describió la transferencia de servicios públicos del Estado a la empresa privada, iniciada por la telefonía, los hidrocarburos, la electricidad, las aguas y finalmente el transporte. Expresó que Bolivia pudo conformar un sistema regulador sinérgico, intermodal, trabajando en un marco de derecho administrativo. Expuso que la línea aérea estatal fue asimilada en un 50 % por VASP de Brasil. El 50 % de las acciones de los ferrocarriles pasaron a manos privadas. Los tres puertos más rentables pasaron a una empresa estadounidense. Además precisó que el ente regulador boliviano, tiene jurisdicción sobre los sistemas de transporte fluvial, en la Hidrovía Paraguay – Paraná y en la cuenca amazónica.

El Sr. Vicente Pardo, Jefe, División de Normas y Control, subsecretaría de Transporte, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Chile, sugirió que antes de pensar en el milenio se debe concretar el futuro inmediato. Como tendencia, el cambio socioeconómico introducirá nuevos conceptos en el transporte público. Puede ser que un crecimiento de la tasa de viajes no sea expresión de desarrollo. Será el desarrollo tecnológico el que trazará el rumbo. La gente intentará dejar el bus si puede acceder a un auto. Consideró como desafíos: Desatar las capacidades de los sistemas, mediante precios, calidad y nivel de servicios; desatar la competencia, más y mejores ofertas, provisión de infraestructura; internalizar costos, con precios reales, que incorporen todos los insumos y las externalidades. El ciudadano necesita protección y que mientras exista el viajero cautivo, será necesaria la intervención del Estado. Además, existen muchas diferencias de mercados, así como entre modos.

En la discusión, se mencionó la necesidad de tener en cuenta al transporte público en cuanto a su menor efecto en la contaminación, el menor uso del suelo y el ahorro de energía. Un transportista colombiano comentó que el transportista está sometido a muchas leyes y disposiciones. Un participante reflexionó que si todo funcionara satisfactoriamente, no sería necesario regular. Se mencionó el ejemplo de Centro América, donde el transporte por carretera no está regulado, pero funciona, aunque se presenten problemas de calidad. Hace falta encontrar las vías para que el sector privado se interese en financiar infraestructura. Un transportista de Chile planteó que van a existir tantas regulaciones que los vehículos no van a poder salir a la calle. Se debatió sobre las posibilidades del bus a alcohol, gas y los motores de nuevo tipo. Otro participante mencionó las megatendencias en el transporte y cómo la regulación puede influir. La industria del automóvil busca soluciones como autos baratos, al alcance de muchos. La lucha contra la pobreza generará acciones. En Lima, en Buenos Aires, en Santiago de Chile, baja el uso del transporte público, y no es porque haya aumentado la tasa de motorización.

“El Departamento de Fiscalización: una herramienta de control del transporte en Santiago de

Chile". El Sr. Silvio Albarrán Albán, Director, Departamento de Fiscalización, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Chile, identificó los nuevos rasgos de su organización, sus funciones principales y su estructura orgánica. Expresó los logros concretos de la experiencia chilena en cuanto al control de las emisiones vehiculares y los pasos que se vienen dando para el desarrollo de nuevas tareas y objetivos trazados.

"Participación ciudadana en el mejoramiento de los servicios de transporte: Sistema Fonoacción". La Sra. Mirelle Caldichoury Ojeda, Directora, FonoAcción, Chile, se refirió a la labor que realiza en la comunidad mediante campañas publicitarias y estimulando la participación ciudadana. El servicio FonoAcción atiende las consultas y quejas de la población, con respecto a vehículos contaminantes, calidad del servicio del transporte público y calidad del servicio de las plantas de revisión técnica, dándoles respuestas, después de verificar las mismas, en la medida que ello resulte factible.

En distintas intervenciones los participantes pusieron de relieve la conveniencia de que se debe incluir, como parte de los objetivos de trabajo, la atención a los conductores de los vehículos, la premiación de aquellos que no cometan infracciones, lo cual resultaría un elemento motivacional para un mejor trabajo de estos trabajadores profesionales del transporte. De igual manera se planteó la interacción que puede establecerse con la ciudadanía, con vistas a mejorar las regulaciones y/o normativas existentes de los servicios de transporte.

"La privatización de los ferrocarriles y aeropuertos en México". El Sr. Marco Antonio Gutiérrez Suárez, Director de Regulación Económica, Secretaría de Comunicaciones y Transporte, México, enunció los principales programas vigentes en esa Nación: Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transporte. Puso énfasis en los objetivos del Programa Sectorial, que parten de conservar, modernizar y ampliar la infraestructura del transporte y las comunicaciones; apoyar un crecimiento sano y sostenido de la economía; impulsar la integración regional; mejorar la calidad, acceso y cobertura de los servicios de transporte y otros, entre los que se encuentra el de articular los diferentes modos de transporte, como parte integral de una cadena logística. Este Programa dio paso a la ejecución de un ambicioso programa de reestructuración del Sector Transporte, cuyo objetivo ha consistido en atraer recursos, abriendo el sector a la inversión privada, con vistas a obtener una infraestructura adecuada, moderna y eficiente. A partir de ello se procedió a la reestructuración del sistema ferroviario mexicano, haciendo un proceso de apertura a la participación del sector privado, lo que no puede llevarse a cabo sin reformas del marco jurídico. Procedió a describir en detalle las reformas adoptadas, el esquema seleccionado, los avances y resultados obtenidos, así como las principales características de las concesiones ferroviarias. Se refirió también a la reestructuración del sistema aeroportuario mexicano y planteó que con las acciones emprendidas se han modernizado los sistemas ferroviario y aeroportuario, destacando que con la apertura a la inversión privada, el país ha avanzado para contar con servicios modernos, seguros, eficientes, rentables, competitivos, que ampliarán los horizontes de crecimiento.