

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1300
20 de septiembre de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LA DESREGLAMENTACION DEL TRANSPORTE AUTOBUSERO URBANO E INTERURBANO

Cómo funciona y cómo podría funcionar mejor

Este documento fue preparado por la Unidad de Transporte de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento. No ha sido sometido a revisión editorial.

93-9-1148

Notas explicativas

El punto (.) se usa para separar los decimales.

El guión (-) entre cifras que expresen años, por ejemplo 1985-1986, indica que el período considerado comprende ambos.

La abreviatura “t” y la palabra “tonelada” se refiere a toneladas métricas, y el signo “US\$” a la moneda de los Estados Unidos de América, salvo indicación contraria.

En los cuadros se han empleado tres puntos (...) para señalar que no se dispone de los datos correspondientes o que éstos no constan por separado, y una raya (—) para indicar que la cantidad es nula o no significativa.

INDICE

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| A. RESUMEN | 1 |
| B. LOS PROCESOS Y LAS CONSECUENCIAS DE LA DESREGLAMENTACION | 1 |
| 1. El proceso y los resultados en Chile | 1 |
| 2. El proceso y los resultados en el Reino Unido | 2 |
| 3. Otros casos | 5 |
| C. LA DESREGLAMENTACION DEL TRANSPORTE INTERURBANO | 5 |
| 1. El proceso y los resultados en Chile | 5 |
| 2. El proceso y los resultados en el Reino Unido | 6 |
| 3. Otros casos | 8 |
| D. LOS MERCADOS DE TRANSPORTE AUTOBUSERO Y LOS MERCADOS EFICIENTES | 9 |
| 1. La competencia perfecta y el transporte autobusero | 9 |
| 2. Los mercados disputables y el transporte autobusero | 10 |
| 3. El factor información | 12 |
| 4. Los costos externos | 16 |
| 5. ¿Existen las economías de escala? | 17 |
| 6. ¿Qué factores restringen el funcionamiento eficiente de los mercados de transporte de pasajeros? | 18 |
| E. MEDIDAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DEL TRANSPORTE AUTOBUSERO | 19 |
| 1. Normas para restringir medidas de tipo <i>dumping</i> | 19 |
| 2. Acceso a terminales | 21 |
| 3. Las economías de comercialización | 21 |
| 4. Escasez de información | 22 |
| 5. Los costos externos | 23 |
| F. CONCLUSIONES | 24 |
| Notas | 25 |

A. RESUMEN

El presente estudio se inicia con un resumen de los procesos y de las consecuencias de la desreglamentación del transporte urbano e interurbano de casos reales. En segundo lugar, se investiga si esos mercados son perfectamente competitivos, concluyéndose que en algunos casos pueden serlo, aunque, particularmente en el caso urbano, la incidencia de los costos externos significa que no siempre tienden hacia una situación óptima, desde el punto de vista social. Por otra parte, el número de operadores que participan en el mercado normalmente no es suficientemente grande como para que éste sea perfectamente competitivo. A pesar de esto, puede manifestarse como mercado “disputable”, término que se usa en el presente trabajo para referirse al término inglés *contestable market*.

Se analiza la condición de disputabilidad de los mercados urbanos e interurbanos, dando como resultado el hecho de que varios factores pueden impedir que sean “perfectamente” disputables, entre los que se incluyen: i) la amenaza de diferentes tipos de *dumping* por parte de las empresas establecidas, ii) el acceso restringido a terminales o a sistemas computarizados de venta de pasajes y iii) la insuficiente información disponible para los usuarios. Además, se considera la influencia de los costos externos sobre el mercado.

Cada uno de estos problemas se investiga por separado. Se concluye que su solución en el área urbana, requiere tomar en cuenta tanto los factores sociales como los aspectos tecnológicos. En el caso del transporte interurbano, los problemas pueden ser resueltos mediante la imposición de normas que impidan las conductas anticompetitivas. Sin embargo, en la práctica la fiscalización de la aplicación de tales normas puede significar serias dificultades.

B. LOS PROCESOS Y LAS CONSECUENCIAS DE LA DESREGLAMENTACION

1. El proceso y los resultados en Chile

Chile fue el primer país latinoamericano que formalmente desreglamentó el sector del transporte interurbano de pasajeros, abarcando no solamente el subsector autobusero sino también el ferroviario y el aéreo. En el caso del subsector autobusero, el proceso de desreglamentación se desarrolló durante los últimos años del decenio iniciado en 1970. Tanto el proceso como los resultados (hasta ese momento) fueron analizados en forma detallada en un trabajo anterior.¹

La desreglamentación se aplicó por etapas, comenzando con una flexibilización en la interpretación de las disposiciones legales preexistentes. La plena libertad de ingreso al subsector del transporte interurbano autobusero fue garantizada por un decreto fechado en noviembre de 1979. Las tarifas se liberalizaron, primero para buses de lujo, y luego para buses regulares, comenzando con los recorridos donde

existía un mayor nivel de competencia entre los operadores. Como parte del proceso de desreglamentación, también desaparecieron las restricciones sobre el número de buses importados anualmente, sobre su asignación entre las empresas y sobre las marcas de los vehículos importados.

A corto plazo, la desreglamentación provocó un alza espectacular de las tarifas, pero al poco tiempo bajaron de manera igualmente notoria. Una vez que la situación del mercado se estabilizó en 1988, los resultados más importantes fueron los siguientes:

- i) consolidación de empresas eficientes y rentables, salvo las de tamaño mínimo y aquellas que operaban vehículos viejos (véase el cuadro 1);
- ii) aumento del número de empresas por ruta, especialmente en la carretera principal norte-sur;
- iii) mayor variabilidad de la calidad de los servicios y de las tarifas cobradas, con precios más altos en los servicios más confiables (empresas mayores con vehículos de reposición) o de lujo (por ejemplo, en bus-cama);
- iv) tarifas medias por pasajero-km (US\$0.01 a US\$0.015) bastante inferiores a las de Argentina (US\$0.015 a US\$0.02), donde se aplicaba en ese momento una reglamentación no muy rígida, y menores aun que las del Brasil, donde la reglamentación era muy estricta (US\$0.013);²
- v) coeficientes medios de ocupación del orden de 60% a 67%;
- vi) servicios más frecuentes que los de Argentina o Brasil, en situaciones comparables;³
- vii) aumento importante en la proporción de los ingresos de las empresas derivados del transporte de encomiendas y carga en general (véase nuevamente el cuadro 1);
- viii) creación de nuevos servicios, especialmente en zonas rurales y en rutas de menor demanda.

Las empresas no están dispuestas a divulgar información sobre sus costos, por considerarla confidencial, de manera que es difícil determinar el impacto de la desreglamentación sobre los costos por pasajero-km.

Más que manifestarse en forma efectiva, las desventajas de la desreglamentación chilena están latentes, y se encuentran relacionadas con una tendencia hacia la dominación de mercados importantes por una sola empresa o por un consorcio de empresas.⁴ En el sur del país predomina la primera tendencia, mientras que en el norte predomina la segunda. La empresa dominante del norte ha utilizado su poder financiero para liquidar la competencia, pero también lo ha aprovechado para invadir el territorio anteriormente dominado por su equivalente del sur. Tal como sucede en el Reino Unido, la amenaza de que una nueva empresa pretenda empezar a competir en una determinada ruta, sirve para que la empresa dominante, aunque sea la única que opere en dicha ruta, no se aproveche demasiado de su situación en contra de la nueva empresa y, consecuentemente, de los intereses de la comunidad. El mercado se muestra disputable, pero permite el cobro de tarifas que superan moderadamente los costos correspondientes (refiérase a la sección D del presente trabajo).

2. El proceso y los resultados en el Reino Unido

El único caso que ha sido desreglamentado entre los países europeos sobre el transporte interurbano de pasajeros, ha sido el del Reino Unido. Tal como en Chile, las consecuencias de esa situación han sido generalmente positivas.

Cuadro 1

**ANÁLISIS DE LA RENTABILIDAD ESTIMADA DE LAS EMPRESAS DE
LA RUTA ENTRE SANTIAGO Y LA SERENA/COQUIMBO**
(Valores monetarios en pesos chilenos de octubre de 1988)

| Empresa | Salidas diarias invierno | Pasajeros por bus | | Capacidad bodega (m³) | Ingresos ^a | | | | Costos diarios | Ingresos + costos | | Año |
|--------------------|--------------------------------|----------------------|--------|-----------------------------|-----------------------|---------------------|-------------------|-----------------|-------------------|-------------------|--------|------|
| | | Invierno | Verano | | Pasajeros invierno | Pasajeros verano | Carga invierno | Carga verano | | Invierno | Verano | |
| Incabus | 1 | 20 | 30 | 11 | 48 000 | 132 000 | 31 598 | 26 708 | 115 047 | 0.69 | 1.38 | 0.87 |
| Libac ^b | 3 | 16 | 22 | 13 | 235 200 | 406 410 | 122 748 | 114 339 | 339 979 | 1.05 | 1.53 | 1.18 |
| LIT | 2 | 21 | 31 | 13 | 123 000 | 295 200 | 77 753 | 67 729 | 209 394 | 0.96 | 1.73 | 1.16 |
| Conquistadores | 2 | 10 | 15 | 13 | 66 000 | 132 000 | 88 023 | 83 132 | 209 394 | 0.74 | 1.03 | 0.81 |
| Corsarios | 2 | 17 | 25 | 13 | 165 000 | 247 500 | 81 665 | 73 597 | 226 653 | 1.09 | 1.42 | 1.17 |
| Pullman | 2 | 29 | 43 | 11 | 174 000 | 376 200 | 54 393 | 40 946 | 202 626 | 1.13 | 2.06 | 1.36 |
| Tas Choapa | 2 | 27 | 41 | 13 | 162 000 | 405 000 | 71 396 | 58 193 | 209 394 | 1.11 | 2.21 | 1.39 |
| Tal | 2 | 26 | 38 | 11 | 153 000 | 336 600 | 57 817 | 45 347 | 216 162 | 0.98 | 1.77 | 1.18 |

Fuente: Análisis propio, basado en registros proporcionados por Carabineros de Chile.

^aPara los cálculos de ingresos correspondiente a pasajeros, en el invierno, se usan tarifas promocionales, cuando las hubo. Se supone un período de tres meses de verano y otro de nueve meses de invierno. Se reconocen aumentos de índices de pasajeros por bus en el verano, pero no aumentos de frecuencia.

^bLibac opera buses cama.

En el momento de desreglamentar, la situación del transporte interurbano del Reino Unido era muy diferente a la de Chile; más del 75% de los viajes se efectuaban en auto, los trenes llevaban un 100% más de pasajeros que la totalidad de los buses (incluidos los fletados o de turismo), y el subsector autobusero no local o de corta distancia era dominado por dos empresas de propiedad estatal, una ubicada en Inglaterra y la otra en Escocia. El bus se percibía como una alternativa inferior al transporte ferroviario en términos de calidad y de precio, es decir, la situación era la inversa a la existente en aquellos momentos en Chile, donde la opción ferroviaria era considerada como inferior.

Mediante la denominada *Transport Act* de 1980, ya no fue necesario como antes obtener una licencia para operar servicios autobuseros que unieran dos puntos separados por al menos 50 km medidos en línea recta. Los únicos controles importantes que se mantuvieron (o fortalecieron) se refieren, tal como en Chile, a la seguridad y condición técnica de los vehículos, o a la adecuada capacitación del personal. Las tarifas ya no se sometieron a un control rígido; aunque el predominio de las empresas estatales significaba que la fijación de tarifas no tomara en cuenta necesariamente las consideraciones comerciales. Durante los años ochenta, dichas empresas estatales fueron vendidas en paquetes al sector privado.

Las empresas dominantes, tanto cuando se trataba de entidades estatales, como después cuando ya habían pasado a ser privadas, pudieron retener una buena proporción del mercado, a pesar de un fracasado intento de una alianza de empresas independientes para combatirlas, debido básicamente a que:

- i) ya tenían formadas redes interconectadas de servicios;
- ii) ya poseían sistemas desarrollados de comercialización;
- iii) tenían acceso a terminales centrales en muchas ciudades;
- iv) sus recursos financieros les permitían sostener períodos de déficit en rutas específicas;
- v) podían compartir los costos de terminales, garajes y talleres con los servicios locales que también operaban.

En Chile no existieron grupos tan poderosos antes de desreglamentar. La experiencia del Reino Unido podía haber indicado lo que pasaría en el caso de desreglamentar el transporte en países como Brasil, donde la reglamentación ha permitido la formación de empresas dominantes (por ejemplo, el grupo Itapemirím).

En las rutas principales del Reino Unido las tarifas medias bajaron, las frecuencias mejoraron y los tiempos de viaje se redujeron. Las tarifas bajaron a raíz del surgimiento de la competencia inicial de un consorcio de empresas independientes y se mantuvieron en niveles reducidos una vez que dicha competencia fue liquidada. Ese mercado también se identifica como disputable.

Los coeficientes de ocupación de los buses pertenecientes a las empresas dominantes subieron después de la desreglamentación, contribuyendo a una reducción en los costos de transporte por pasajero. La rentabilidad de dichas empresas no mostró cambios importantes; sin embargo, la reducción en las tarifas implicó que, tomando en cuenta tanto a los usuarios como a las empresas y otras entidades (por ejemplo, el ferrocarril), la desreglamentación produjo beneficios socioeconómicos significativos de un orden equivalente a US\$ 2.50 por viaje, comparado con los precios anteriores a la desreglamentación.⁵ Dichos beneficios socioeconómicos demuestran que la desreglamentación británica fue exitosa.

3. Otros casos

En otros países latinoamericanos, incluidos Argentina, Bolivia y el Perú, el transporte interurbano autobusero ha sido sometido a una desreglamentación bastante profunda. Hasta marzo de 1993, no se había concluido estudio alguno sobre los efectos de los casos referentes a esos países. Actualmente se está realizando un estudio en la Secretaría de Transportes de Argentina.

C. LA DESREGLAMENTACION DEL TRANSPORTE INTERURBANO

1. El proceso y los resultados en Chile

Luego de desreglamentar el transporte interurbano por bus, Chile aplicó medidas comparables al transporte urbano. El ingreso a la actividad fue desreglamentado a fines de 1979 y las tarifas fueron liberadas por etapas entre 1980 y 1983. Como consecuencia de una fuerte recesión económica que repercutió sobre la relación entre la oferta y la demanda de transporte colectivo, se reimpuso a mediados del decenio de los años ochenta, una restricción formal sobre el ingreso de buses a la zona céntrica de Santiago, pero no fue aplicada rigurosamente y tres años más tarde la medida fue levantada. Sin embargo, como parte de un programa para controlar la contaminación ambiental, los vehículos automotores de todas las categorías, incluyendo los buses, están sujetos a restricción vehicular, vale decir, a medidas de prohibición de circulación de acuerdo con el último dígito de su placa numérica, de forma rotativa según el día de la semana.

El primer paso hacia el restablecimiento de cierta reglamentación, más allá de la restricción vehicular, se tomó en marzo de 1989 cuando se prohibió la circulación en Santiago de buses fabricados antes de 1966. A partir del año siguiente, se institucionalizó el retiro de los buses más antiguos, y cada año se van retirando de circulación todos los buses con más de 16 años de antigüedad. Además, desde 1992 en adelante, se implantó un nuevo sistema mediante el cual los recorridos que pasan por la zona céntrica fueron licitados, siendo adjudicados a las empresas que hicieran la mejor oferta, determinada por un mecanismo de puntaje que tomara en cuenta la tarifa recomendada, la edad de los vehículos y otros factores. Las licitaciones representaron un cambio significativo en el proceso de desreglamentación iniciado trece años antes.

En las otras ciudades del país, la desreglamentación sigue adhiriéndose básicamente al modelo implantado entre 1979 y 1983, aunque en Valparaíso y Concepción también se han aplicado medidas para limitar físicamente el tamaño del parque.

Los resultados directos más importantes de la desreglamentación fueron los que se señalan a continuación:⁶

- i) una proliferación de rutas operadas, especialmente las atendidas por vehículos de menor capacidad unitaria;
- ii) un aumento muy marcado en el parque de buses, especialmente los de capacidad unitaria más reducida;
- iii) alzas importantes en el valor real de las tarifas;
- iv) una convergencia de las tarifas en un valor único para todos los buses, independiente del tipo de vehículo, hora del día o día de la semana.

La desreglamentación no generó una diversificación en las calidades de servicios ofrecidos (véase el cuadro 2).

Dichos resultados directos produjeron una serie de consecuencias, entre las cuales, las más notables son: i) un aumento considerable en la proporción destinada al transporte urbano de los ingresos de las familias de menores recursos económicos; ii) reducciones notorias en los coeficientes de ocupación de los buses, y iii) aumento de los costos externos de la congestión y de la contaminación atmosférica. Es indudable que la desreglamentación fue más beneficiosa en las ciudades más pequeñas que en las grandes, debido a que los costos externos constituyen preocupaciones de mayor relevancia en ciudades grandes. También influyó en los resultados de la desreglamentación la fuerte gremialización del transporte autobusero urbano en Chile, particularmente en Santiago.

2. El proceso y los resultados en el Reino Unido

En el Reino Unido, tal como en Chile, la desreglamentación del transporte autobusero urbano fue posterior a la del transporte interurbano. Basado en un informe elaborado por el gobierno en 1984, el Parlamento aprobó la llamada *Transport Act* de 1985, como consecuencia de la cual, en octubre de 1986, el transporte por buses fue desreglamentado en todas las ciudades británicas, salvo en Londres. Las tarifas ya eran libres, aunque no se fijaron debido a la influencia de las empresas municipales y de la National Bus Company, considerando solamente los aspectos comerciales. Las características esenciales de la desreglamentación británica son las siguientes:

- i) libertad de ingreso al subsector a operadores con vehículos en condiciones técnicas adecuadas y personal capacitado;
- ii) libertad de modificar, introducir o suspender servicios, siempre que los cambios se comuniquen a la autoridad local, 42 días antes de introducirlos;
- iii) autorización a los municipios para identificar servicios socialmente convenientes (y no operados comercialmente) y licitar su operación a empresas interesadas, estando obligados a adjudicar cada servicio al interesado que solicite la menor subvención;
- iv) venta mediante paquetes regionales, de la empresa pública National Bus Company;
- v) separación contable entre las empresas municipales de transporte y los municipios correspondientes;
- vi) prohibición de subvenciones de parte de los municipios a las empresas municipales de transporte, salvo si se hace a través de la licitación de servicios;
- vii) prohibición de que las empresas de transporte establezcan acuerdos entre sí, sin la autorización de la Oficina de Comercio Equitativo (*Office of Fair Trading*);
- viii) autorización a los taxis para operar de modo colectivo.

Es efectivo que la solución británica establece dos redes superpuestas de transporte colectivo; en primer término, existe una red comercial de servicios operados voluntariamente por el sector privado o las empresas municipales; en segundo lugar, existe una red subsidiada, constituida por servicios licitados por los municipios.

Cuadro 2

**TRANSPORTE AUTOBUSERO EN SANTIAGO:
INFORMACIONES BASICAS SOBRE LOS
RESULTADOS DE LA DESREGLAMENTACION**

| Año | Tarifa de microbús | Tarifa de taxibús | Índice de capacidad estática de la flota de microbuses | Índice de capacidad estática de la flota de taxibuses | Índice de ingresos reales por microbús | Índice de ingresos reales por taxibús |
|------|-----------------------|----------------------|--|---|---|--|
| 1977 | 21.74 | 28.81 | 83 | 72 | 100 | 100 |
| 1978 | 21.71 | 29.92 | 89 | 76 | 99 | 108 |
| 1979 | 23.67 | 32.68 | 88 | 81 | 110 | 114 |
| 1980 | 24.90 | 33.20 | 100 | 100 | 111 | 108 |
| 1981 | 28.75 | 36.66 | 101 | 100 | 126 | 136 |
| 1982 | 38.99 | 47.89 | 113 | 101 | 133 | 165 |
| 1983 | 42.90 | 45.44 | 117 | 122 | 132 | 122 |
| 1984 | 52.30 | 54.01 | 136 | 138 | 128 | 142 |
| 1985 | 63.90 | 63.90 | 142 | 145 | 137 | 158 |
| 1986 | 54.45 | 54.45 | 155 | 162 | 105 | 126 |
| 1987 | 58.52 | 58.52 | 173 | 180 | 112 | 138 |
| 1988 | 61.01 | 61.01 | 170 | 190 | ... | ... |
| 1989 | 59.60 | 59.60 | 158 | 197 | ... | ... |

Fuente: Ian Thomson, "Urban bus deregulation in Chile", *Journal of Transport Economics and Policy*, London School of Economics, Londres, noviembre de 1992.

Los resultados directos de la desreglamentación fueron los siguientes:

- i) cambios radicales en la estructura de las redes;
- ii) aumento general en la cantidad de servicios;
- iii) continuación de la tendencia, ya existente, a un descenso en el número de pasajeros;
- iv) aumentos importantes en el valor real de las tarifas;
- v) reducción en los costos de operación (por bus/km);
- vi) reducción en el tamaño promedio de los buses.

No es posible explicar del todo la reducción del volumen de pasajeros por los ajustes tarifarios y aumentos en la cantidad de servicios; se ha estipulado que también se refleja la confusión creada por la reestructuración de rutas que habían permanecido sin cambios fundamentales durante décadas. En parte, la exigencia de informar a las autoridades seis semanas antes de que se efectúen cambios en los servicios comerciales, se impuso para que dichas autoridades pudieran publicar los horarios locales de los servicios, pero pocas veces se logró en la práctica, y, por lo tanto, poco sirvió para reducir el desconocimiento de los servicios entre el público.

Entre los resultados indirectos, cabe destacar la reducción en el subsidio al transporte autobusero urbano pagado por parte del conjunto de las autoridades públicas. La desreglamentación complicó bastante la administración de los sistemas existentes de integración tarifaria (debido al aumento en el número de transportistas), pero las tarifas se han mantenido, aunque a veces no participan todos los operadores que ofrecen servicios en una ciudad. Otra complicación fue la necesidad de que las autoridades reevalúen la red de servicios subsidiados cada vez que alguna empresa retira un servicio comercial. En algunos casos, por ejemplo en Glasgow, el aumento de la oferta –durante un breve período de tiempo– causó problemas de congestión en sus vías. En los años subsiguientes a la desreglamentación, la rentabilidad de las empresas era baja y la renovación del parque de vehículos de tamaño tradicional era casi nula, lo que repercutió negativamente en la industria nacional de fabricación de buses.

Muchos aspectos específicos de la experiencia británica relacionada con la desreglamentación en el caso urbano han sido ampliamente estudiados,⁷ aunque no se conoce ningún análisis que la evalúe globalmente para determinar los beneficios y costos totales.

3. Otros casos

El transporte público urbano peruano fue desreglamentado en 1990. Los resultados obtenidos fueron semejantes a los pronosticados por el modelo de la CEPAL de la desreglamentación en el contexto urbano.⁸ Sin embargo, sorprendió la rapidez de la transformación provocada por la desreglamentación; probablemente ésta se debió, por una parte, a la disponibilidad de divisas dentro de la economía, lo que facilitó la adquisición de vehículos, por otra, al levantamiento de un decreto que había prohibido la importación de vehículos usados y, por último, a la despedida de sus empleos de una cantidad considerable de funcionarios públicos que usaron sus indemnizaciones para comprar taxis o efectuar el pago inicial para la adquisición de un bus. La experiencia peruana no ha sido analizada adecuadamente.

En Bolivia se implantó una desreglamentación parcial a partir de principios del decenio de los años ochenta. Sin embargo, las restricciones todavía vigentes sobre las tarifas, así como la superposición de una línea de buses sobre la ruta de otra, diferencian la experiencia boliviana de una estricta desreglamentación.

No existen otros casos importantes en América Latina, y hay muy pocos en el mundo en general.

D. LOS MERCADOS DE TRANSPORTE AUTOBUSERO Y LOS MERCADOS EFICIENTES

1. La competencia perfecta y el transporte autobusero

Los economistas clásicos dedicaron una cantidad considerable de su tiempo al análisis de los mercados perfectos o imperfectos. Recientemente la atención se ha desviado hacia el tema de los mercados disputables, los que pueden ser eficientes, aunque no muestren claramente las características de la tradicional competencia perfecta.

La competencia perfecta supone que:

- i) todas las entidades productoras ofrezcan bienes o servicios idénticos;
- ii) existan tantos productores y compradores de manera que ninguno pueda influir por sí solo sobre los precios cobrados;
- iii) las entidades productoras y compradoras sean independientes entre sí, es decir, que no haya carteles;
- iv) no existan impedimentos artificiales para el ingreso o salida del mercado.⁹

El autor de esa lista no hace referencia explícita al factor información. Sin embargo, otra fuente observa que: "cualquier divergencia (de una situación en que todos los participantes en el mercado posean información completa sobre él) puede ser interpretada como un estado de información imperfecta, la que se considera como fuente de imperfección en un mercado".¹⁰ Por lo tanto, corresponde suponer también que, para que la competencia sea perfecta, es preciso que:

- v) todos los participantes en el mercado tengan información sobre los precios actuales y futuros, y que sepan dónde encontrar los productos.

En el caso del transporte autobusero, el mercado se refiere a una ruta o corredor. A ese nivel de detalle, normalmente no es legítimo considerar que el mercado sea perfectamente competitivo. Esto se debe principalmente a que, de manera normal, existe una reglamentación que restringe el ingreso a la actividad (punto iv). El concepto de mercado también se refiere a la dimensión temporal; por ejemplo, dos salidas de buses en horarios muy distanciados no compiten en el mismo mercado.

Sin embargo, donde no existe reglamentación, la situación puede ser diferente, por ejemplo, en los corredores de mayor movimiento en Lima. Desde el punto de vista de los usuarios, los servicios ofrecidos por todas las entidades, se trate de buses grandes o furgonetas pequeñas, no son muy diferentes entre sí; existe una cantidad suficiente de operadores, de manera que ninguno pueda influir sobre los precios del mercado; no es evidente, por lo menos hasta mediados de 1992, que existan carteles (grupos de poder); y no hay restricciones sobre el ingreso o salida de la actividad. Aunque las personas que deseen trasladarse no tengan acceso a información más allá de la proveniente de su propia experiencia cotidiana, la señalada en los letreros (indicando el itinerario) colocados en los parabrisas de los vehículos o el anuncio a viva voz hecho por niños o jóvenes contratados como ayudantes de los choferes, la situación de Lima se aproxima a lo que se considera como las condiciones básicas para la existencia de un mercado que está cerca de ser perfectamente competitivo.

En otros casos, la aproximación a un mercado perfectamente competitivo no es muy clara, ya sea por la existencia de carteles de empresarios (Santiago) o porque el servicio se efectúa mediante un reducido número de empresas (ciudades inglesas), en lugar de un gran número de pequeños empresarios (ciudades peruanas).

Asimismo, puede haber casos de mercados interurbanos que se aproximen a ser perfectamente competitivos. Por ejemplo, a principios del decenio correspondiente a 1980, tanto en la ruta entre Santiago y Temuco como en la de Santiago a Concepción, aproximadamente quince empresas de buses ofrecieron sus servicios, además de los de un ferrocarril y de una o dos aerolíneas.¹¹ Difícilmente un mercado de transporte puede llegar a ser más competitivo que los dos anteriormente señalados. Además, la ausencia de importantes costos externos no compensados por el pago de impuestos, habría significado que los resultados obtenidos por la interacción de la oferta y la demanda hubieran conducido al mercado hacia un punto de equilibrio socialmente optimizado.

Sin embargo, en el mundo en general (no solamente en el sector transporte), es tan poco frecuente la existencia de casos de competencia perfecta, que el hecho de analizarla parece más bien un ejercicio académico o teórico más que práctico o de significación real. No tiene mucho sentido estudiar un animal como el conocido con el nombre de *yeti*, hasta que se haya comprobado su existencia.

2. Los mercados disputables y el transporte autobusero

Recientemente los economistas académicos han concentrado su atención en el tema de la disputabilidad de un mercado. La teoría de los mercados disputables revela que el mero hecho de que estos estén abiertos a la entrada de nuevos competidores, puede incentivar a un empresario ya establecido a fijar sus precios a niveles iguales o sólo ligeramente superiores a sus costos medios, sin cobrar excedentes excesivos; o sea, sirve para que se conduzca como si el competidor potencial realmente ya hubiese ingresado al mercado. Si no existiesen economías de escala, los precios cobrados serían también iguales a los costos marginales. La misma posibilidad de que puedan ingresar nuevos competidores, incentiva asimismo a las empresas existentes para que maximicen su eficiencia técnica, o minimicen sus costos de explotación. De esa manera, la sola posibilidad o la amenaza de que pueda haber competencia, es suficiente para garantizar la eficiencia del mercado. Un mercado disputable puede generar niveles de producción óptimos de acuerdo con las definiciones de Pareto.¹²

Para alcanzar la meta de un mercado perfectamente disputable, tienen que darse las siguientes condiciones:

- i) tanto la entrada como la salida de la actividad deben estar libres de trabas y no significar costos importantes;
- ii) ninguna empresa debe retener acceso privilegiado a recursos tecnológicos u otros necesarios para poder participar efectivamente en la actividad;
- iii) los competidores nuevos deben tomar sus decisiones respecto al posible ingreso al mercado sobre la base de las tarifas existentes antes de empezar a competir, y no sobre las que puedan regir una vez que los empresarios existentes reaccionen a la nueva competencia;
- iv) no deben existir economías de escala.

Las condiciones i), ii), y iv) establecen que un competidor potencial tendría los mismos costos que una empresa actualmente participe en el mercado, si decidiese ofrecer el mismo producto. Probablemente optaría por ofrecer un producto un poco diferenciado, tratando de atraer así a los pasajeros usualmente transportados por otra empresa. Un nuevo competidor podría ofrecer el mismo producto si quisiera, siempre que rigieran las condiciones i) y ii). La condición iii) asegura que las empresas existentes no pueden obtener permanentemente utilidades superiores a lo normal; al respecto, véase la sección E.3 del presente documento.

En el caso del transporte urbano británico, se considera que no existen economías de escala importantes. Además, se ha llegado a la conclusión de que las condiciones i) y ii) se dan efectivamente bien. Sin embargo, Dodgson y Katsoulacos observan que la tercera no rige del todo.¹³ Si realmente rigiera, un competidor potencial no debiera temer una rebaja de tarifas por parte de una empresa establecida, lo que equivaldría a pegarle a un contendor sin que éste levantara un dedo para defenderse. Naturalmente, una empresa existente haría lo que estuviese a su alcance para defenderse. Con el propósito de evitar que lo haga en la práctica, debería existir alguna restricción reglamentaria al respecto, tal como podría serlo la obligación de registrar con la autoridad competente cualquier cambio de tarifa x días o semanas antes de su aplicación. Esto es difícil de lograr como se explica más adelante en la sección E.1. Ha habido varios casos en que los empresarios existentes, aprovechándose de sus recursos financieros, han liquidado la competencia introducida por empresas nuevas y más pequeñas. Algunos investigadores han postulado que es evidente que el mercado local británico de transporte por autobuses no es perfectamente disputable, debido al hecho de que las tarifas subieron a partir del establecimiento de la desreglamentación.¹⁴ Sólo bajaron en algunas circunstancias en que la competencia dejó de ser meramente una amenaza para convertirse en una realidad.

Si Dodgson y Katsoulacos están en lo correcto, es lógico suponer que el no cumplimiento de la tercera condición implicaría que los operadores del transporte colectivo urbano británico estén obteniendo ganancias excesivas. Pero la realidad es otra. De acuerdo a una muestra de 130 empresas, en 1985-1986 existía una tasa de retorno sobre el capital de un 4.5% (antes de desreglamentar), habiendo bajado a sólo 0.2% en 1987-1988 (después de desreglamentar). Otras evidencias confirman la conclusión de que la desreglamentación tuvo una incidencia negativa en la rentabilidad de las empresas británicas de transporte colectivo urbano, lo que parece contradecir a aquellos expertos que consideran que la tercera de las condiciones señaladas no está dada.¹⁵ Cabe deducir que existen dudas respecto al grado de perfección de los mercados de transporte urbano británicos.

En el caso de los mercados de transporte interurbano en el Reino Unido, Douglas llega a la conclusión de que la amenaza de una posible competencia, y no necesariamente la manifestación de la misma, ha contribuido a controlar las tarifas.¹⁶ Sin embargo, también en este caso existen indicaciones contrarias, pues un análisis estadístico del caso interurbano británico llevado a cabo por Jaffer y Thompson revela una relación inversa entre el número de operadores de una ruta y el valor de las tarifas (aunque los costos y la elasticidad de la demanda demostraron ser factores determinantes).¹⁷ En consecuencia, también persisten dudas referente al caso del transporte interurbano británico.

En Chile, en algunos casos por lo menos, la entrada a la actividad del transporte urbano no ha estado siempre libre de trabas, debido a obstáculos institucionales y aun físicos impuestos por las asociaciones de los empresarios existentes. Es decir, suele no regir la primera condición, significando por ende, que los mercados a menudo no son disputables. En el campo interurbano, los obstáculos son, en general, menos evidentes. Respecto a la tercera condición, ha habido casos en que los operadores interurbanos existentes han llegado a rebajar sus tarifas con el fin de conseguir que un competidor nuevo

abandone el mercado. Sin embargo, rara vez se ha dado esta situación en el caso urbano, precisamente por el dominio ejercido por las asociaciones de operadores, entre cuyos objetivos más importantes está la mantención de altos niveles tarifarios, aun oponiéndose al libre juego de la ley de la oferta y la demanda. De vez en cuando, esa ley se impone y las tarifas descienden, por un determinado plazo, pero su objetivo no es expulsar a nuevos participantes del mercado.

En el caso del transporte interurbano chileno, la propia CEPAL llegó a una conclusión semejante a la de Jaffer y Thompson, es decir, que el número de operadores en una ruta es inversamente proporcional a las tarifas cobradas.¹⁸ Se concluye, por lo tanto, que ese mercado es disputable, pero no de manera perfecta. En otro estudio analizando el mercado interurbano entre Santiago y Valparaíso/Viña del Mar, la CEPAL reveló que las empresas dominantes cobran tarifas superiores, tienen coeficientes de ocupación más altos y son las únicas que operan la ruta de manera genuinamente rentable (véase el cuadro 3).

3. El factor información

Ya se ha dicho que es irreal suponer que un mercado puede ser perfectamente competitivo si los compradores no están en posesión de una información adecuada sobre los productos en venta. Por ejemplo, si existen mil vendedores y el comprador sólo tiene conocimiento de dos, los precios de los productos ofrecidos por los otros 998 no pueden entrar en sus cálculos y no se encuentran formando parte de ese mercado específico que, por ende, no reúne las condiciones necesarias para ser perfectamente competitivo.

Por otro lado, ¿puede ser eficiente un mercado perfectamente disputable si la disponibilidad de información es inadecuada? De acuerdo con las precondiciones presentadas en la sección D.1, parece que sí puede serlo. Sin embargo, conviene meditar un poco sobre qué ocurriría en un mercado, digamos de transporte autobusero urbano, en el que los usuarios no cuenten con una información adecuada sobre las tarifas correspondientes a los buses próximos a llegar, sobre la frecuencia con que pasa cada bus, ni de los coeficientes de ocupación de cada uno de ellos.

Considérese el caso de una persona que espera en el paradero *A* y que desea trasladarse al *B*. Si llega un bus con espacio disponible, cuyo itinerario comprende el punto *B*, cuya tarifa es de 100 pesos y la persona sabe que cinco minutos más tarde pasará otro bus igual, excepto que la tarifa cobrada será de sólo 75 pesos, esperará por este último, siempre que el valor que asigne a su tiempo sea inferior a cinco pesos por minuto.

Sin embargo, si el usuario no sabe cuándo pasará el segundo bus, o cuánto cobrará, o si tendrá capacidad disponible, es probable que suba al primer bus a pesar de su alta tarifa, por no desear arriesgarse a llegar atrasado, especialmente, si se trata de llegar a su lugar de trabajo. En general, la situación de incertidumbre crea oportunidades para que todos los empresarios autobuseros cobren tarifas superiores a sus costos medios (según los factores de ocupación existentes).

Es decir, para que un mercado sea perfectamente disputable y conduzca a la situación de optimización de Pareto, parece que no son suficientes las condiciones citadas en la sección D.1. Será necesario, por lo tanto, agregar una quinta precondición, es decir:

- v) los consumidores (usuarios) deben tener acceso, sin incurrir en costos significativos, a la información sobre los precios y calidades de los productos en oferta.

Cuadro 3

**ANALISIS DE LA RENTABILIDAD ESTIMADA DE LAS EMPRESAS DE
LA RUTA ENTRE SANTIAGO Y VALPARAISO/VIÑA DEL MAR**
(Valores monetarios en pesos chilenos de octubre de 1988)

| Empresa ^a | Salidas diarias | Pasajeros | | Capacidad bodega (m ³) | Ingresos ^c | | | Costos diarios | Ingresos + costos | |
|----------------------|--------------------|-----------|--------|--|-----------------------|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------|
| | | Invierno | Verano | | Pasajeros invierno | Pasajeros verano | Carga invierno | | Invierno | Verano |
| Cóndor | 30 | 20 | 36 | 9 | 523 800 | 962 550 | 213 683 | 842 213 | 0.88 | 1.35 |
| LIT | 9 | 14 | 24 | 9 | 107 151 | 196 911 | 68 149 | 252 664 | 0.69 | 1.03 |
| Pullman | 50 | 26 | 43 | 9 | 1 149 562 | 1 966 500 | 335 784 | 1 357 832 | 1.09 | 1.65 |
| Turbus | 75 | 32 | 43 | 9 | 2 226 514 | 3 078 090 | 471 272 | 2 036 747 | 1.32 | 1.71 |
| Transmar | 10 | 20 | 35 | 9 | 163 810 | 301 000 | 71 484 | 289 734 | 0.81 | 1.25 |
| | | | | | | | | | | |

Fuente: Análisis propio, basado en registros proporcionados por Carabineros de Chile.

^aParticipan en el mercado también las empresas Sol del Sur y Sur del Pacífico, con una y dos salidas, respectivamente.

^bTanto en invierno como en verano, el tramo forma parte de una ruta entre Talcahuano y Valparaíso a través de Santiago. Se estima que el volumen de pasajeros por bus, en el verano, es superior en 75 % al de la temporada baja, salvo para la empresa Turbus, donde el aumento es menor por no tener capacidad para transportar más pasajeros. Se suponen tres meses de verano y nueve de invierno. Se reconocen aumentos de índices de pasajeros por bus en el verano, pero no aumentos de frecuencia de salidas.

^cNo se incluye ninguna variación tarifaria entre las temporadas baja y alta, salvo la supresión de las rebajas de viajes de ida y regreso, que rigen en el invierno. Esto se basa en informaciones recibidas de las propias empresas, aunque existe la posibilidad que en algunos casos las empresas suban las tarifas al entrar en vigencia los itinerarios de verano.

Si los empresarios suben las tarifas cobradas, aprovechando el inadecuado conocimiento disponible a los usuarios, eso no significa que perciban utilidades por sobre lo normal. En un mercado desreglamentado y libre de restricciones para el ingreso de nuevos competidores –precondición necesaria para que un mercado sea disputable– la oferta se ampliaría, incentivada por la posibilidad de cobrar altas tarifas y percibir a corto plazo, ganancias correspondientemente altas, hasta que las utilidades percibidas por cada operador se normalizaran. La situación resultante no reflejaría una optimización social, ya que las frecuencias serían exageradamente altas, el número promedio de ocupantes demasiado bajo, los vehículos excesivamente pequeños y las tarifas demasiado elevadas.

En el área interurbana, los usuarios pueden tener acceso, a un bajo costo, a las informaciones necesarias para poder elegir racionalmente entre las distintas opciones de transporte, siempre que todos los servicios provengan de un mismo terminal. Podrían visitar las boleterías de las distintas empresas, y hasta observar los tipos de buses operados por cada uno de éstas. En principio, también podrían ir a una agencia de viajes que tuviera instalado un sistema computacional en cuya pantalla aparecieran todas las informaciones pertinentes sobre todos los distintos servicios en oferta.

Como la desreglamentación permite que las distintas empresas establezcan terminales en diferentes lugares, se aumenta considerablemente el costo de recoger la información necesaria para que los usuarios puedan elegir correctamente. Las averiguaciones telefónicas sobre los servicios ofrecidos no permiten a los usuarios adquirir conocimientos adecuados sobre, por ejemplo, los tipos de buses o los coeficientes de ocupación. De todos modos, en muchos países de América Latina suele ser muy difícil obtener información a través de comunicaciones telefónicas, ya sea por problemas de escasez de líneas con los departamentos pertinentes de las empresas, o simplemente por aversión, de parte de las empresas, a proporcionar información telefónica.

El problema sería menos importante si los pasajes de buses interurbanos se vendieran en las oficinas de las agencias de viajes y si éstas tuviesen terminales de computador conectados con sistemas centralizados de reserva y venta de pasajes de todas las empresas autobuseras (tal como los sistemas Galileo y otros empleados por las líneas aéreas). No obstante, tales sistemas existen desde sus comienzos en los países más adelantados de la región latinoamericana, y aún no han nacido en los demás.

Para ilustrar lo que tiende a pasar en una situación en que el transporte interurbano es desreglamentado, con un gran número de terminales en cada ciudad, uno para cada empresa, se toma el ejemplo de una persona cualquiera en Temuco que desea viajar a Osorno. Un viajero típico tiende a dirigirse en primer lugar, al terminal propio de la empresa que de acuerdo con su experiencia o con información transmitida por parientes o amigos, ofrece el servicio más frecuente, es decir, el de la empresa Cruz del Sur, en este caso. Si allí no consigue boleto para la hora en que desea viajar, se dirige a la segunda empresa más importante de la ruta, es decir, a la Igi Llaima. Si nuevamente no obtiene un resultado positivo, se dirige a la Turbus, la tercera empresa más conocida. Los buses de una empresa nueva probablemente saldrían con una baja frecuencia de un terminal propio, o de la propia calle, o del terminal municipal desde donde salen los buses rurales. Sólo con bastante dificultad podría conseguir establecerse en el mercado, ya que los pasajeros potenciales se dirigirían primero a los terminales ya conocidos.

Aparentemente el mercado es disputable, pero los usuarios tenderían a no considerar los servicios de las empresas de menor tamaño. Estas podrían utilizar publicidad para informar al público sobre sus servicios, pero el alto costo que esto significa, en comparación con la reducida escala de sus actividades, pasaría a constituir en sí mismo una barrera al ingreso del mercado. De hecho, la escasez de información

desincentiva el ingreso y significa que en realidad, el grado de disputabilidad es menor de lo que inicialmente parece. En momentos de mucha demanda, las empresas más grandes pueden cobrar tarifas superiores y, a diferencia del caso urbano, pueden ganar utilidades por sobre lo normal a largo plazo, es decir, sin que éstas tiendan a reducirse. Es la segunda condición entre las tres identificadas en la sección D.2, la que no se cumple. Véase el cuadro 3, que se refiere al caso del mercado del transporte interurbano entre Santiago y Valparaíso, en que la empresa dominante (Turbus) y con la que tiene acuerdos comerciales (Pullman Bus) operaron de manera bastante más rentables que las otras empresas que son menores, debido a que pudieron cobrar tarifas más altas que estas últimas.

Entre Temuco y Osorno, el caso al que se hace referencia anteriormente, la distancia caminera es de 236 km. Sobre las rutas más largas, por sobre los 500 km para algunos pasajeros, particularmente los pertenecientes a los estratos sociales medios y altos, es fundamental el factor calidad de servicio, en términos de la comodidad de los asientos, la atención a bordo, si son recientes y buenas las películas presentadas, etc. En tales mercados, la importancia de la frecuencia ofrecida tiende a ser inferior en relación al caso de una ruta más corta, y las dificultades enfrentadas por las empresas nuevas que buscan ingresar al mercado son correspondientemente menores. Con una sola frecuencia cada noche, una empresa pequeña podría competir en tales mercados. Es evidente, en Chile, que el número de empresas que atienden las rutas más largas, aptas para servicios nocturnos, es superior al número que atienden las rutas más cortas que son comparables en otros sentidos.

En Argentina el transporte interprovincial se encuentra bastante desreglamentado desde mediados de 1992. Sin embargo, en la Capital Federal rige una ordenanza que exige que todos los servicios autobuseros de más de 200 km de recorrido salgan o lleguen del terminal Retiro. El área metropolitana de Buenos Aires abarca no solamente la Capital sino que también una parte de la provincia de Buenos Aires. Por lo tanto, los servicios de más de 200 km de recorrido que salgan de barrios ubicados en la provincia dentro del área metropolitana pero fuera de la capital, no están obligados a usar el terminal Retiro. En este caso, y suponiendo que no existan trabas que dificulten el acceso de nuevas empresas al terminal, el mercado será más genuinamente disputable, aunque menos desreglamentado, debido a la exigencia de usar un terminal específico. La condición i) de la sección D.2 se cumple relativamente bien, pues solamente aquellas empresas que ya atienden rutas interprovinciales pueden iniciar operaciones en otras rutas interprovinciales. Es decir, el ingreso está efectivamente abierto sólo a las empresas que ya operan por lo menos una ruta interprovincial, de acuerdo a las especificaciones del decreto de desreglamentación. La condición ii) también se cumple y la iii) se cumpliría en menor grado, de acuerdo con la política comercial de las empresas que operan la ruta y su capacidad de sostener guerras tarifarias durante un plazo limitado. El mercado es bastante disputable, pero el posible incumplimiento de la tercera precondition significa que, a veces, las empresas existentes están en condiciones de ganar excedentes sobre lo normal, lo que implicaría que el mercado no es eficiente y que es inconciliable con la situación de optimización de Pareto.

En 1992 Buenos Aires comenzó a experimentar una especie de informalización del transporte interurbano que contribuyó a aumentar su grado de desreglamentación. Empresas del tipo que se acostumbra a denominar "piratas" están empezando a ofrecer servicios interprovinciales que no salen del terminal Retiro. Usan como terminal las calles del barrio Once o las de Palermo, y cobran tarifas de aproximadamente la mitad de las de los servicios formales.¹⁹ El ingreso al mercado de los omnibuses "piratas" lo hace más competitivo, en el sentido de que elimina efectivamente la restricción que prohíbe el ingreso a empresas que antes no participaban formalmente en el mercado interprovincial.

El establecimiento de puntos de salida de buses en lugares distintos al terminal Retiro dificulta la obtención de información por parte de los usuarios, sobre las tarifas, los horarios, etc. La propia ilegitimidad técnica de los servicios informales (o “piratas”) actúa en contra de la divulgación de la información pertinente, ya que los operadores informales no desean atraer la atención de las autoridades sobre el hecho de que existen. Sin embargo, su existencia ha servido para que los mercados formales se tornen más eficientes, a través de la competencia que les significa la existencia de los operadores informales, pues de hecho reducen sus posibilidades de cobrar tarifas excesivas. Por otra parte, dentro del sector informal, es muy posible que los operadores cobren tarifas superiores a los costos medios (los que son inferiores a los del sector formal por el uso de buses de calidad técnicamente inferior, su probable incumplimiento de distintas leyes sociales o tributarias, y el no pago de los derechos de uso del terminal Retiro, etc.) como consecuencia de las dificultades experimentadas por los usuarios para obtener informaciones adecuadas sobre los servicios ofrecidos. Por ende, el mercado informal no se puede considerar como perfectamente disputable.

Tal como en el caso del transporte aéreo, las empresas mayores de buses también pueden restringir la disponibilidad de informaciones sobre los servicios de sus competidores por el desarrollo y promoción de sistemas computacionales de reserva de pasajes. Refiérase a la condición ii) de la sección D.2. Las empresas de menor tamaño no están en condiciones de desarrollar sistemas de esas características (y a veces tampoco de pagar la cuota de inscripción de sistemas desarrollados y comercializados por agencias especializadas) y, por lo tanto, su acceso a un tipo de tecnología disponible es limitado para las empresas mayores.

4. Los costos externos

Generalmente se reconoce que un mercado perfectamente competitivo no converge hacia un resultado óptimo de acuerdo con la regla de Pareto si los costos tomados en cuenta por los participantes en el mercado no son los costos de oportunidad de los productos consumidos. Si un chofer de minibús en Lima aumenta la congestión al manejar su vehículo por una calle congestionada sin compensar por ello a los otros usuarios de la vialidad, que se ven obligados a gastar más dinero o tiempo para hacer sus viajes a raíz de la mera presencia en la calle del citado minibús, entonces, esto quiere decir que es probable que ese chofer realice algunos viajes cuyo costo global a la sociedad (compuesto de lo que paga él directamente más lo que paga el resto de la comunidad) supere el valor total correspondiente de su servicio. Las condiciones para que el mercado sea perfecto, vale decir, las señaladas entre la i) y la v) de la sección D.1 se cumplen, pero el resultado no es óptimo desde el punto de vista social.

De la misma manera, un mercado perfectamente disputable, según las condiciones i) a la v) de la sección D.2 y D.3, sólo es socialmente eficiente u óptimo si los costos tomados en cuenta son los del valor de las oportunidades renunciadas por el consumo de los productos en ese mercado, es decir, los costos de oportunidad. Los análisis técnicos dedicados al tema de los costos externos de la congestión y la contaminación atmosférica o acústica son tan extensos, que no parece conveniente aumentarlos en esta ocasión.

Se desea hacer hincapié en que, especialmente en las zonas urbanas en las horas de mayor movimiento, la comunidad subvenciona al transporte en general, especialmente al privado, pero también al colectivo. Como consecuencia de la toma de decisiones relacionadas con las actividades de las empresas de transporte colectivo, el costo social marginal a la comunidad que implica proporcionar un servicio de buses (incluidos los costos externos), supera su valor marginal; como resultado se produce un exceso de servicios, siendo el costo de algunos mayor de lo que valen. Si los empresarios tuvieran que pagar ellos

mismos los costos sociales totales (e incluirlos en la tarifa), reducirían las frecuencias y ocuparían vehículos de mayor capacidad unitaria. Por otro lado, si todos los usuarios de la vialidad urbana (comprendidos tanto los que usan el transporte público como los que usan el privado) tuviesen que pagar todos los costos sociales marginales relacionados con su transporte, las tarifas del transporte público subirían relativamente en menor grado que los costos de los usuarios que viajan en medios privados. Esto provocaría un cambio en la repartición modal a favor del transporte colectivo y las frecuencias de éste podrían ser superiores a las ofrecidas en el caso de que ningún usuario pagara dichos costos.

En el caso interurbano, se ha dedicado menos tiempo al estudio del tema sobre los costos externos, debido a que son relativamente menos importantes. El fenómeno contaminación es de poca significación, y el de la congestión es importante solamente en puntos determinados y horas específicas. De mayor importancia relativa puede ser el desgaste de la vialidad causada por el tránsito de vehículos, en particular de buses, debido a sus pesos por eje que son relativamente altos. La CEPAL ha estimado que en las carreteras principales de Chile, los costos marginales del uso de la vialidad por los buses tienden a ser compensados por los impuestos pagados (peajes y el impuesto sobre el petróleo). Por lo tanto, las empresas operadoras tienden a internalizarlos en sus decisiones respecto a las frecuencias, tarifas y recorridos. Sin embargo, en las vías de menor calidad, es indudable que los impuestos pagados por el transporte colectivo no son suficientes para cubrir todos los costos marginales del uso de estos caminos y carreteras.²⁰ En Alemania se ha hecho un intento por estimar los costos externos de la suma de todos los tipos de contaminación, además de los costos de los accidentes y uso del suelo, calculando que por pasajero-km, los relacionados con el transporte autobusero son inferiores a los correspondientes al ferrocarril.²¹ Aun así, dichos costos externos representarían aproximadamente un 20% del costo de explotación de los buses.

5. ¿Existen las economías de escala?

Diversas fuentes indican que no existen economías de escala importantes en el transporte interurbano, lo que parece ser una conclusión de alguna manera inesperada y no completamente congruente con la evidencia de su realidad. En 1977, en los Estados Unidos de América los costos operacionales de la Greyhound fueron por cada bus de aproximadamente US\$1.20 por milla, comparado con menos de US\$0.90 correspondiente a empresas menores que atendían el mismo tipo de servicios.²² Por otra parte, un estudio realizado en la India concluyó que no existían economías de escala importantes en el transporte autobusero de larga distancia.²³

El problema de dichos análisis es que se usa como variable dependiente el bus-km (o millas) o asiento-km (o millas). Sería mucho más interesante usar el pasajero-km, por la posibilidad de que las empresas de mayor tamaño puedan obtener coeficientes de ocupación medios más altos que los de las empresas de menor tamaño, por las siguientes razones:

- i) Es más probable que las empresas más grandes tengan terminales propios, adonde recurren, preferiblemente (por las razones señaladas en la sección D.3), las personas que desean comprar pasajes de bus. Los buses que utilizan estos terminales pueden salir más completos de lo que salen de los otros terminales, aunque los costos de operación de los buses no demuestren diferencias significativas.
- ii) Las empresas mayores están en mejores condiciones de ofrecer sistemas computarizados de reservas y venta de pasajes, lo que resulta más atractivo desde el punto de vista del pasajero y, además permite que dichas empresas equilibren mejor la oferta de sus servicios con la demanda existente. Ambos factores tienden a subir los coeficientes de ocupación de sus buses, en comparación con los de las empresas de menor tamaño.

Véanse los cuadros 1 y 3. En el primer caso, es evidente que las empresas más grandes (Pullman y Tas Choapa) tienen coeficientes de ocupación mayores que los de las más pequeñas, a pesar de no contar con sistemas computarizados de reservas y de tener que salir de terminales compartidos con algunas otras empresas, tanto en La Serena como en Santiago (aunque no siempre accesibles a todas las otras empresas, particularmente en La Serena). En el segundo caso, las empresas más grandes (Turbus y Pullman) también tienen los coeficientes más altos. En la época de referencia, ninguna de estas empresas contaba con un sistema electrónico de reservas, pero las dos empresas sí compartían un terminal moderno y exclusivo en Santiago.

A mediados de 1993, la Turbus aún no había instalado un sistema computarizado de reservas y venta de pasajes, que había estado desarrollando. Sin embargo, Tramaca, empresa dominante en mercado en el norte del país, con sede en Antofagasta, ya había puesto en operación un sistema de esa naturaleza. En los puntos de venta, aun en ciudades de importancia reducida, como Taltal, cuya población es de 6 000 habitantes, ha instalado terminales en línea que permiten vender pasajes impresos en el momento, en cualquiera de los servicios operados por la empresa, incluidos los que no pasan por el lugar de emisión del pasaje. Asimismo, el sistema permite, por ejemplo, la devolución de pasajes y el cambio de un pasaje en un bus de una hora para otro de distinta hora.

Tales sistemas que han sido instalados por empresas en otros países latinoamericanos, no solamente logran que el público prefiera viajar en los buses de las empresas que los operan, sino que también permiten que dichas empresas maximicen el provecho comercial de los servicios programados y, además, programen salidas adicionales si el sistema informa que hay una demanda sobrenormal por viajar entre puntos específicos en algunos momentos. Pueden ser usados para modificar las tarifas cobradas, al emitir la instrucción correspondiente de la oficina comercial central de la empresa. Son capaces además, de hacer depender la tarifa cobrada de la proporción de asientos que ya se encuentran vendidos y el lapso antes de que parta el servicio correspondiente.

La definición teórica de las economías de escala estipula que un cambio de $x\%$ en la aplicación de recursos da como resultado un cambio de más de $x\%$ en la oferta generada. Si la oferta se define en términos de pasajeros-km, en lugar de buses-km o asientos-km, es altamente probable que existan economías de escala en el transporte interurbano de buses, por lo menos hasta que las economías permitidas por los mayores coeficientes de ocupación lleguen a ser superados por posibles deseconomías en relación con los costos por bus-km.

Se concluye que es probable que existan economías de escala en la comercialización de los servicios interurbanos, pero no necesariamente respecto a su operación.

En el área urbana no existen las mismas razones para esperar que los coeficientes de ocupación de los buses de las empresas mayores sean superiores, salvo en los casos en que ofrezcan rebajas para pasajes de ida y vuelta o para viajes combinados.

6. ¿Qué factores restringen el funcionamiento eficiente de los mercados de transporte de pasajeros?

No existe evidencia de que los mercados funcionen eficientemente, ni los urbanos, ni los interurbanos; tampoco en el Reino Unido, ni en Chile. ¿Cuáles son los factores coherentes con los hechos, que podrían explicar esta situación?

Primeramente, en el caso del transporte urbano en el Reino Unido, el mayor uso de vehículos de menor tamaño (que antes de desreglamentar) estaría relacionado con la ausencia de mecanismos eficientes para cobrar los costos externos generados. La posibilidad de cobrar tarifas más altas estaría relacionada con una deficiente información a disposición de los usuarios, los que se encuentran, de todos modos, confundidos con los cambios radicales sufridos en la estructura de los servicios como consecuencia de la implantación de la desreglamentación.

En relación al transporte interurbano en el Reino Unido, la ausencia de costos externos muy significativos y la menor importancia del problema de escasez de informaciones disponible a los usuarios, permiten que el mercado funcione con mayor eficiencia que en el caso urbano. Aun así, las tarifas son inversamente proporcionales al nivel de competencia que realmente existe en una ruta, lo que debería estar relacionado con la posibilidad de que las empresas establecidas reaccionen de forma depredadora al ingreso de nuevos competidores. Las dificultades experimentadas por nuevos competidores para conseguir acceso a terminales ha terminado por beneficiar a las empresas establecidas con terminales propios.

En lo que se refiere al transporte urbano en Chile, es justo concluir que la inadecuada información que poseen los pasajeros ha contribuido al alza de las tarifas, de acuerdo al mecanismo explicado en la sección D.3. Al igual que en el caso del Reino Unido, la ausencia de mecanismos eficientes de tarificación vial tiende a incentivar el uso de vehículos excesivamente pequeños. El poder de las asociaciones de empresarios existentes puede haber influido para desincentivar el ingreso de nuevos competidores y, por lo tanto, para reducir la eficiencia del mercado.

En el caso del transporte interurbano en Chile, la situación parece ser semejante a la del Reino Unido. Sin embargo, la inusual configuración geográfica de Chile ayuda a aumentar la competitividad de los mercados que atienden el transporte de la ruta principal norte-sur. La instalación de sistemas computarizados de venta de pasajes por parte de las empresas grandes, constituiría una dificultad adicional para nuevas empresas que deseen ingresar a un mercado.

En general, los problemas por resolver que impiden el mejor funcionamiento del mercado son los que se presentan en el recuadro en la página siguiente.

En la próxima sección se analizarán dichos impedimentos por separado, sugiriendo posibles soluciones para minimizar su influencia sobre el buen funcionamiento del mercado.

E. MEDIDAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DEL TRANSPORTE AUTOBUSERO

1. Normas para restringir medidas de tipo *dumping*

La posibilidad de que el ingreso de una empresa nueva a un mercado –sea éste urbano o interurbano– provoque una guerra de tarifas auspiciada por las empresas existentes, es motivo para desincentivar, en general, el ingreso de nuevos competidores.

Una manera posible de tratar de evitar las guerras tarifarias sería exigir a las empresas que anuncien anticipadamente sus reajustes de tarifas; sin embargo, no es del todo seguro que esa exigencia resuelva el problema. Sería difícil evitar el ofrecimiento de descuentos no publicitados, los que son comunes entre las empresas participantes en el transporte interurbano chileno. Por ley, esas empresas están obligadas a destacar las tarifas cobradas en carteles colocados en los lugares de venta de pasajes; pero, en realidad, dichas tarifas suelen regir solamente en días de mucha demanda, para pasajes adquiridos anticipadamente o para clientes no habituales que no saben que es común pedir rebaja. Además existen otras maneras distintas, relativamente fáciles de ocultar, de ofrecer rebajas implícitas, por ejemplo, obsequiar en lugar de vender las comidas y bebidas en viaje largos, o sólo las bebidas en los viajes cortos.

Las leyes antimonopólicas, que existen en muchos países, son aplicables teóricamente al caso de una empresa de muchos recursos financieros que imponga tarifas con efectos depredadores, con el claro objetivo de liquidar la competencia. En el Reino Unido, la Oficina de Comercio Equitativo es la encargada de analizar las acusaciones sobre tales prácticas, y está facultada para someter los casos sospechosos a la Comisión de Monopolios y Fusión (de empresas). Los casos presentados a la Comisión son aquellos en que se estima que las tarifas cobradas por una empresa no cubren los costos variables o parcialmente

LOS PROBLEMAS QUE IMPIDEN EL MEJOR FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO

| Impedimento | Ejemplos reales |
|--|--|
| i) El desincentivo al ingreso de nuevos competidores debido a la posibilidad de que las empresas grandes existentes aprovechen sus reservas financieras para mantener su situación predominante sobre un mercado (<i>dumping</i>). | Valparaíso-Limache (transporte suburbano chileno, 1992); Antofagasta-Arica (transporte interurbano chileno, alrededor de 1987; Quillota-Valparaíso, transporte interurbano chileno, 1988-1989; consorcio Turbus en la ruta Santiago-Valparaíso (transporte interurbano chileno); West Yorkshire (transporte urbano británico, 1988); Hereford (transporte urbano británico, 1983). |
| ii) Amenazas que pueden llegar hasta la violencia física, por parte de agrupaciones de operadores existentes que tratan de desincentivar el ingreso de nuevos competidores. | Transporte urbano chileno. |
| iii) Los terminales privados de difícil acceso para nuevos empresarios. | La Serena (transporte interurbano chileno, decenio de los años ochenta); Victoria Bus Station, Londres (transporte interurbano británico, decenio de los años ochenta). |
| iv) Las economías de escala en la comercialización de los servicios. | National Express en Inglaterra y Turbus y Tramaca en Chile. |
| v) Escasez de información adecuada a disposición de los usuarios. | Problema generalizado en el transporte urbano. |
| vi) Costos sociales marginales mayores que los costos privados marginales. | Problema generalizado, especialmente en el transporte urbano. |

variables correspondientes.²⁴ Sin embargo, una vez que los procesos burocráticos de esta fiscalización terminen, llegando a la conclusión, supóngase, de que las tarifas fijadas sí fueron depredadoras, puede ocurrir que la nueva empresa que ingresó al mercado ya haya sido liquidada. Un remedio parcial a ese problema, adoptado en los Estados Unidos, es aplicar a la empresa depredadora una multa que supere en varias veces el valor de los daños sufridos por la víctima.

Amenazar con iniciar una guerra tarifaria no es el único método disponible para una empresa dominante que trata de mantener su posición privilegiada en un mercado, desincentivando el ingreso de competidores. Otra posibilidad puede ser la de inundar el mercado con una sobreoferta de capacidad para reducir los coeficientes de ocupación de un nuevo competidor. Como una manera de evitar esto último, en el Reino Unido, el paquete de desreglamentación del transporte urbano y local incluyó la obligación de anunciar con, por lo menos, 42 días de anticipación los cambios de itinerarios, abandono de servicios, modificaciones a los mismos, etc. Esto permite no solamente publicar horarios actualizados de los servicios sino, también, reducir las posibilidades de introducir cambios depredadores en las frecuencias.

2. Acceso a terminales

Las empresas dominantes también pueden desincentivar el ingreso usando su influencia para impedir el acceso equitativo de nuevos competidores a los terminales, especialmente si se trata de terminales propios de dichas empresas. En un trabajo anterior, la CEPAL rechazó la idea de prohibir la construcción y operación de los terminales privados; sin embargo, se propuso que la administración de estos debería separarse de la operación a cargo de las empresas de transporte.²⁵ Es de importancia fundamental no discriminar entre las empresas interesadas respecto al valor de las tarifas por pasajero o por bus, la asignación de las oficinas de venta de pasajes, los horarios de salidas, etc.

3. Las economías de comercialización

El acceso a los terminales es esencialmente un ejemplo específico de las economías de comercialización. Otra muestra de estas economías la constituyen potencialmente los sistemas computarizados de reserva de pasajes. Tales economías permiten que las empresas establecidas, particularmente las mayores, puedan seguir obteniendo utilidades excesivas, aun en el largo plazo, aunque el mercado se presente disputable. Estas utilidades son sobrenormales en el sentido de que superan a las necesarias para que el sector conserve el capital invertido en la actividad.

Hasta muy recientemente, los sistemas computarizados de venta de pasajes no habían podido disminuir el nivel de disputabilidad de la gran mayoría los mercados de transporte autobusero interurbano de América Latina, simplemente porque hasta hace poco no habían sido instalados. Sin embargo, dentro de pocos años serán comunes entre las empresas mayores, y, por eso vale meditar ahora sobre el impacto económico que podrían tener.

En principio, para evitar las ganancias excesivas, se podría permitir la existencia de estos mismos sistemas de reserva de pasajes, siempre que no fuesen de uso exclusivo de las empresas que los desarrollen. En la práctica, esto sería muy difícil de aplicar y hasta podría interpretarse como una restricción bastante draconiana a la libertad comercial. La obtención prolongada de utilidades sobre lo normal, fomentaría el dominio del sector por parte de un reducido grupo de empresas grandes, que poseerían los recursos financieros necesarios para colocarlas sobre las demás.

Es factible suponer una situación en que una empresa independiente del área de transporte, por ejemplo, una empresa especializada en la venta de *software* computacional, o una ya establecida en el área de reservas de cupos hoteleros, desarrolle y ponga a disposición de todas las empresas de transporte autobusero un sistema de venta de pasajes. Para que el mercado funcione eficientemente, las autoridades podrían facilitar la oferta de tales servicios y, además, el acceso a ellos por parte de todas las empresas, tanto grandes como pequeñas. Por otra parte, es difícil imaginar que tales sistemas, que comprenden todas las empresas que operan en un mercado, o un sector geográfico de un país, se puedan establecer si se mantiene la tradición de vender pasajes de cualquier empresa solamente en las oficinas de esa misma empresa. La razón en parte por la cual sistemas tales como el Galileo han logrado tanta aceptación, es que se emplean en agencias de viajes cuyo negocio es vender pasajes de todas las líneas aéreas y no de una sola.

Cambiar la señalada tradición no será fácil. El público no está acostumbrado a pensar en la posibilidad de sacar pasaje de bus en una agencia de viajes y, salvo en el caso de los viajes más largos, suele no adquirir su boleto hasta ir al terminal para salir de viaje, confiando en que haya cupo en la salida preferida o la próxima. Las agencias de viaje consideran que la comisión ofrecida por las empresas de buses, de un 9%, no compensaría los costos relacionados con su comercialización. Por consiguiente, el valor de los pasajes tendría que subir si dichas agencias comercializaran cantidades limitadas de pasajes autobuseros. Por otro lado, si tuvieran instalados terminales en línea e impresoras de boletos, contemplado una venta más masiva, no necesariamente subiría el costo de comercialización por boleto vendido.

Las autoridades podrían fomentar el ingreso y la permanencia en el mercado de empresas menores de otras maneras; por ejemplo, podrían incentivar la publicación de horarios/itinerarios. Es probable que la publicación y distribución de tales periódicos se pueda autofinanciar mediante la venta de ejemplares y espacio publicitario. Si el público tuviera información adecuada sobre los servicios de todas las empresas, habría menos razón para recurrir a las más grandes, principalmente porque ofrecen un mayor número de salidas.

En el área urbana, las economías de comercialización incluyen la venta de pasajes “multiviajes”, válidos solamente para las líneas de la empresa que los vende, lo que dificulta el ingreso de una empresa nueva al mercado, salvo que las autoridades exijan que estos pasajes abarquen a todas las empresas que operan en el área. En la práctica, los boletos multiviajes correspondientes a multiempresas son muy difíciles de administrar, básicamente por el problema de distribuir la recaudación entre las empresas participantes. Sin embargo, existen sistemas electrónicos para el cobro de pasajes que podrían resolver este problema.

4. Escasez de información

Este problema es serio en el transporte urbano o local en condiciones de congestión del tráfico, en que los horarios oficiales, aun cuando existen, pierden validez. Los pasajeros no saben en qué momento pasará un bus que les pueda llevar a dónde quieren ir, ni si tendrá espacio desocupado. En un mercado desreglamentado, tampoco sabrían en todos los casos el valor del pasaje a ser cobrado.

La autoridad regional de transporte público en Dallas, Estados Unidos, (Dallas Area Rapid Transit) usa una tecnología de seguimiento por satélite (*satellite tracking*) para mantenerse informada de los movimientos de sus buses, pero la información recogida no se pone a disposición de los pasajeros.²⁶

Un sistema llamado *Countdown* ha sido probado por la empresa London Transport –de propiedad pública– en su ruta N° 18, que pasa por algunas de las zonas más congestionadas de Londres. Las ubicaciones de los buses se transmiten por radio a una computadora central, que estima las demoras antes de sus llegadas a las próximas paradas. Esa información es transmitida por líneas telefónicas conectadas a pantallas instaladas en las paradas.²⁷ London Transport considera exitosa esa prueba, y pretende efectuar una aplicación prototipo en unos setenta paraderos a lo largo de la calle Uxbridge, atendida por las rutas 207 (regular) y 607 (servicio expreso).

Sin embargo, ese sistema es susceptible de ser víctima del vandalismo y, de todos modos, no hace llegar a los pasajeros toda la información necesaria para poder elegir racionalmente entre las opciones disponibles en un mercado desreglamentado, por ejemplo, no informa sobre las tarifas cobradas ni sobre la disponibilidad de cupos. Agregar informaciones sobre las tarifas no será difícil de hacer, siempre que las empresas estén obligadas a avisarles a las autoridades. Incluir información sobre cupos disponibles será mucho más complicado. No sería suficiente confiar en las estimaciones de los choferes. Sistemas ópticos para contar los pasajeros abordando o desembarcando tampoco serían confiables. Otra posibilidad involucraría la colocación de sensores en los resortes de los buses, para medir el peso de los pasajeros y, consecuentemente, calcular su número, pero tampoco sería capaz de entregar estimaciones exactas.

Otro sistema está siendo desarrollado por la West Midlands Passenger Transport Executive y la empresa de computadores ICL, que proyectan instalarlo en unos 50 buses en la ciudad inglesa de Birmingham, a mediados de 1994. Esta tercera alternativa ocupa la tecnología de seguimiento por satélite empleada en Dallas y transmite información a los usuarios, al estilo londinense. La cantidad de información disponible a los usuarios es mayor que la contemplada en Londres y el sistema de Birmingham parece ser el más interesante de los tres.

En Birmingham, las comunicaciones por satélite identificarán continuamente la ubicación de los buses. Basado en esa información, se calcularán las demoras anticipadas hasta que cada bus llegue a cada paradero comprendido en el sistema; las pantallas en los paraderos señalarán dichas demoras, en minutos por cada bus, junto con información suplementaria sobre el nombre de la operadora, el número de la ruta y el destino del vehículo. Los usuarios podrán hacer aparecer en la pantalla la información referente a los horarios oficiales y las tarifas, al pulsar la tecla correspondiente.²⁸

El problema de la insuficiencia de informaciones está relacionado con el fenómeno de la congestión, lo que entorpece la programación de los buses. Si los autobuses no estuvieran movilizándose dentro de la congestión, la simple colocación en los paraderos de letreros indicando los horarios y las tarifas cobradas pondría a disposición de los pasajeros una parte importante de la información requerida. Si los buses cumplieran siempre con los horarios, los coeficientes de ocupación serían mucho más parejos y predecibles, reduciendo de esa manera la necesidad de informar por separado sobre los cupos disponibles.

5. Los costos externos

Técnicamente es factible estimar los costos de la congestión causada por los buses y cobrar los valores correspondientes. Respecto a los costos de la contaminación (del aire, acústica, etc.), los mismos principios de cobranza podrían aplicarse, pero sería mucho más difícil estimar los valores que deberían ser pagados. Sin embargo, las mayores dificultades relacionadas con el cobro de los costos externos no son ni técnicas ni económicas.

Sería inadmisible cobrar a los usuarios del transporte público los costos externos que generan y no hacer lo mismo en el caso de los usuarios del transporte privado. Cobrar a los automovilistas es bastante más complicado, por distintas razones. Por una parte, habría que crear mecanismos de cobro que contemplaran tanto a los usuarios habituales de la red urbana como a los que la usen ocasionalmente. Por otra parte, para que fuesen eficientes, los cobros deberían variar de acuerdo con el nivel de congestión en cada momento, lo que requeriría el empleo de mecanismos de algún grado de sofisticación tecnológica. Dentro del rango de opciones disponibles, existen sistemas tanto de prepago como de pospago.

Los sistemas de pospago registran la pasada de los vehículos por los distintos puntos de la red vial. La información de cada pasada es transmitida a un centro computacional y a fines de cada mes, el dueño del vehículo recibe una cuenta por pagar, que refleja el costo del grado de congestión provocado por él, durante el mes anterior. Una de las mayores dificultades que ha impedido la introducción de tales sistemas es el hecho de que involucra gran cantidad de información acumulada acerca de la ubicación de cada auto en diferentes momentos, lo que podría incluso interpretarse como una invasión a la vida privada. Los sistemas del tipo prepago funcionan mediante la adquisición, por parte del automovilista, de una tarjeta u otro dispositivo, de distintos valores. Cada vez que el vehículo pasa por un punto de cobro, se resta una parte del valor inicial de la tarjeta. El problema principal de esa alternativa se refiere al procedimiento más indicado a seguir, al agotarse la totalidad del valor incluido de la tarjeta.

Si se cobra tanto al transporte público como al privado, se producirá una transferencia de demanda desde el último al primero, ya que el costo correspondiente al usuario privado es más alto. Sin embargo, el costo de la tarifa del transporte público tenderá a subir en forma absoluta.

Una opción aceptable desde el punto de vista de los economistas y, al mismo tiempo, políticamente viable puede ser la indicada a continuación. Mediante modelos de simulación, se determinaría el punto óptimo de equilibrio entre la demanda y la oferta de las distintas categorías del transporte público y privado. En comparación con la situación preexistente, ese punto óptimo supondría normalmente alguna supresión de viajes en medios privados, lo que se podría lograr en la práctica por alguna combinación de controles sobre los estacionamientos, impuestos sobre los combustibles, tarificación vial, etc. Se trataría de alcanzar la distribución óptima de transporte colectivo a través de la licitación de los servicios, usando como base los volúmenes estimados por el modelo de optimización. La tarifa ofrecida se utilizaría como el criterio de mayor ponderación en la adjudicación de los servicios. Por ejemplo, en un caso sencillo, si el modelo indicase que debería haber 100 buses por hora funcionando entre las zonas *A* y la *B*, se adjudicaría la operación del servicio a las operadoras que ofrecieran cobrar las menores tarifas, empezando con la que ofrezca la tarifa más barata, y luego se continuaría en orden correlativo con las otras operadoras que pidieran tarifas cada vez superiores.

F. CONCLUSIONES

El presente trabajo identifica más problemas que soluciones. Existen impedimentos al funcionamiento eficiente de la desreglamentación del transporte autobusero, tanto en el área urbana como en la interurbana. Los del caso urbano son más evidentes y notorios, pero también existen los del área interurbana que potencialmente amenazan con adquirir mayor importancia.

Para perfeccionar el funcionamiento de la desreglamentación en el caso urbano, se debe tratar de solucionar tres problemas fundamentales: i) la insuficiente información sobre los servicios disponible para los usuarios; ii) la optimización respecto a los costos externos, y iii) los intentos por parte de agrupaciones de operadores de reducir la disputabilidad del mercado. Ninguno de esos tres problemas tiene una solución fácil, por razones que comprenden tanto factores técnicos como sociales.

La disputabilidad de los mercados interurbanos se encuentra comprometida a veces por acciones depredadoras de las empresas establecidas o debido a restricciones que dificultan o imposibilitan el acceso de empresas nuevas a terminales de buses y, de aquí en adelante, a sistemas computarizados de venta de pasajes. Es posible crear normas o disposiciones legales que prohíban las acciones depredadoras, pero su aplicación en la práctica es más difícil. También es posible desarrollar normas que garanticen el acceso de empresas nuevas a los terminales, aunque éstos sean privados e inclusive de propiedad de una sola de las empresas que operan la ruta, fundamentalmente por insistir en la separación del negocio del transporte autobusero de la administración de terminales. Es igualmente posible imaginar normas que garanticen el acceso de empresas nuevas a los sistemas computarizados de venta de pasajes pertenecientes a empresas ya establecidas, pero en general, esto se consideraría como una invasión injustificada a la acción empresarial.

Se reconoce que la desreglamentación del transporte autobusero ha producido varios problemas o dificultades. Sin embargo, la mejor manera de solucionarlos no es volver a los sistemas tradicionales de reglamentación y ausencia casi completa de disputabilidad de los mercados, sino tratar de alcanzar la eficiencia de los mercados desreglamentados.

Notas

¹CEPAL (1987a), *El transporte interurbano de pasajeros en Chile: Informe principal* (LC/R.520/Rev.1), Santiago de Chile.

²Datos de 1987-1988, usando tipos de cambios compuestos de 67% paralelo más 33% oficial.

³Esto se debe parcialmente a factores geográficos. Véase CEPAL, *El transporte interurbano por bus en Argentina, Brasil y Chile: Un análisis comparativo* (LC/G.1662), Santiago de Chile, 1991.

⁴*Idem.*

⁵Neil Douglas, *A welfare assessment of transport deregulation*, Gower Publishing Co. Ltd., Aldershot, Inglaterra, 1987. Este trabajo es el mejor análisis de las consecuencias de la desreglamentación del transporte autobusero interurbano en el Reino Unido. Otro trabajo sobre el tema es Russell Kilvington y Anthony Cross, *Deregulation of express coach services in Britain*, también publicado por Gower.

⁶Ian Thomson, "Urban bus deregulation in Chile", *Journal of Transport Economics and Policy*, The London School of Economics and Political Science and the University of Bath, Bath, vol. XXVI, N° 3, septiembre de 1992.

⁷Véase, por ejemplo, K. Perrett, J. Hopkin, M. Pickett y D. Walmsley, *The effect of bus deregulation in the Metropolitan Areas*, Transport and Road Research Laboratory, Inglaterra, 1989.

⁸Ian Thomson, "Qué pasa si se desreglamenta el transporte colectivo urbano", *Boletín de los Transportes Públicos de la América Latina*, año II, N° 3, Associação Nacional de Transportes Públicos, São Paulo, enero de 1993.

⁹J. Gwartney, *Microeconomics: Private and public choice*, Academic Press, Nueva York y Londres, 1977, p. 114.

¹⁰D. Pearce, *The MIT dictionary of modern economics*, 3ª edición, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1986.

¹¹CEPAL (1987a), *op.cit.*

¹²"Contestable markets: An uprising in the theory of industry structure", *American Economic Review*, edición N° 72.

¹³J. Dodgson y Y. Katsoulacos, "Competition, contestability and predation", *Transportation Planning and Technology*, Universidad de Tecnología, Loughborough, Inglaterra, vol. 15, N° 2/4.

¹⁴*Ibid.*

¹⁵P. White y R. Turner, "Overall impacts of local bus deregulation in Britain", *Transportation Planning and Technology*, Universidad de Tecnología, Loughborough, Inglaterra, vol. 15, N° 2/4.

¹⁶Douglas, *op. cit.*

¹⁷S. Jaffer y D. Thompson, "Deregulated express coaches: A reassessment", *Fiscal Studies* N° 7, citado en Dodgson y Katsoulacos, *op. cit.*

¹⁸CEPAL (1987a), *op. cit.*

¹⁹Olga Vicente y Mario Vacca, "La otra cara del transporte público", *Hoja de Ruta*, Cámara de Empresarios del Transporte Automotor de Personas, Buenos Aires, septiembre-octubre, 1992.

²⁰CEPAL (1987b), *Estimación de los costos variables del uso de la infraestructura vial* (L.566/Add.1), Santiago de Chile.

²¹Gunter Ellwanger, "Transformando la predisposición del usuario del ferrocarril en acciones del mercado", *Boletín del Congreso Panamericano de Ferrocarriles*, Buenos Aires, abril-agosto 1992. Cabe recordar que los métodos usados para estimar el valor monetario del ruido, ocupación de suelo, contaminación de aguas, etc., son altamente discutibles.

²²Douglas, *op.cit.*, citando un estudio del Departamento de Transporte de los Estados Unidos.

²³R. Koshal, "Economies of scale in bus transport: India", *Journal of Transport Economics and Policy*, The London School of Economics and Political Science and the University of Bath, Bath, enero de 1970.

²⁴Dodgson y Katsoulacos, *op. cit.*, p. 270.

²⁵CEPAL (1987a), *op. cit.*

²⁶*Mass Transit*, Melville, Nueva York, edición de noviembre/diciembre de 1992.

²⁷*Traffic Engineering and Control*, Londres, vol. 33, N° 12.

²⁸"West Midlands to have satellite bus tracking and electronic information on-street", *Traffic Engineering and Control*, Londres, vol. 34, N° 6, junio de 1993, p. 326.

07101:INT_0001_T
**** ARCHIVO DE DOCUMENTOS (CARMEN VERA) ****
BIBLIOTECA
CEPAL

CLI