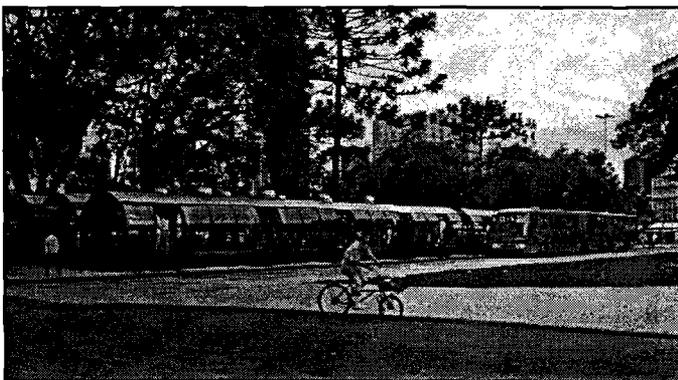
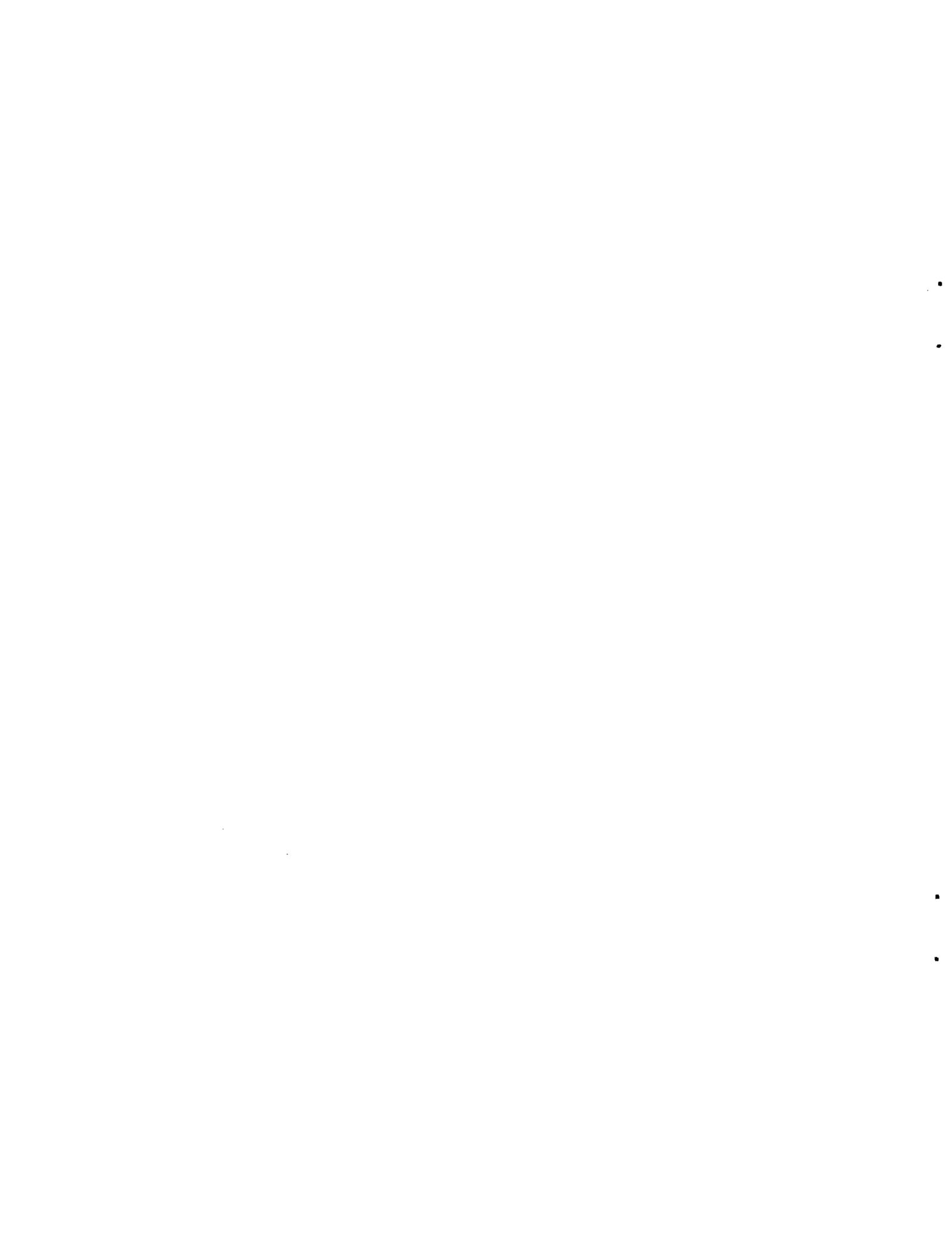


UN CUARTO DE SIGLO DE CAMBIOS: EL TRANSPORTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1975-1999: DE LA REGLAMENTACIÓN A LA REGULACIÓN

Ian Thomson
Oficial a cargo
Unidad de Transporte
División de Recursos Naturales e Infraestructura
CEPAL

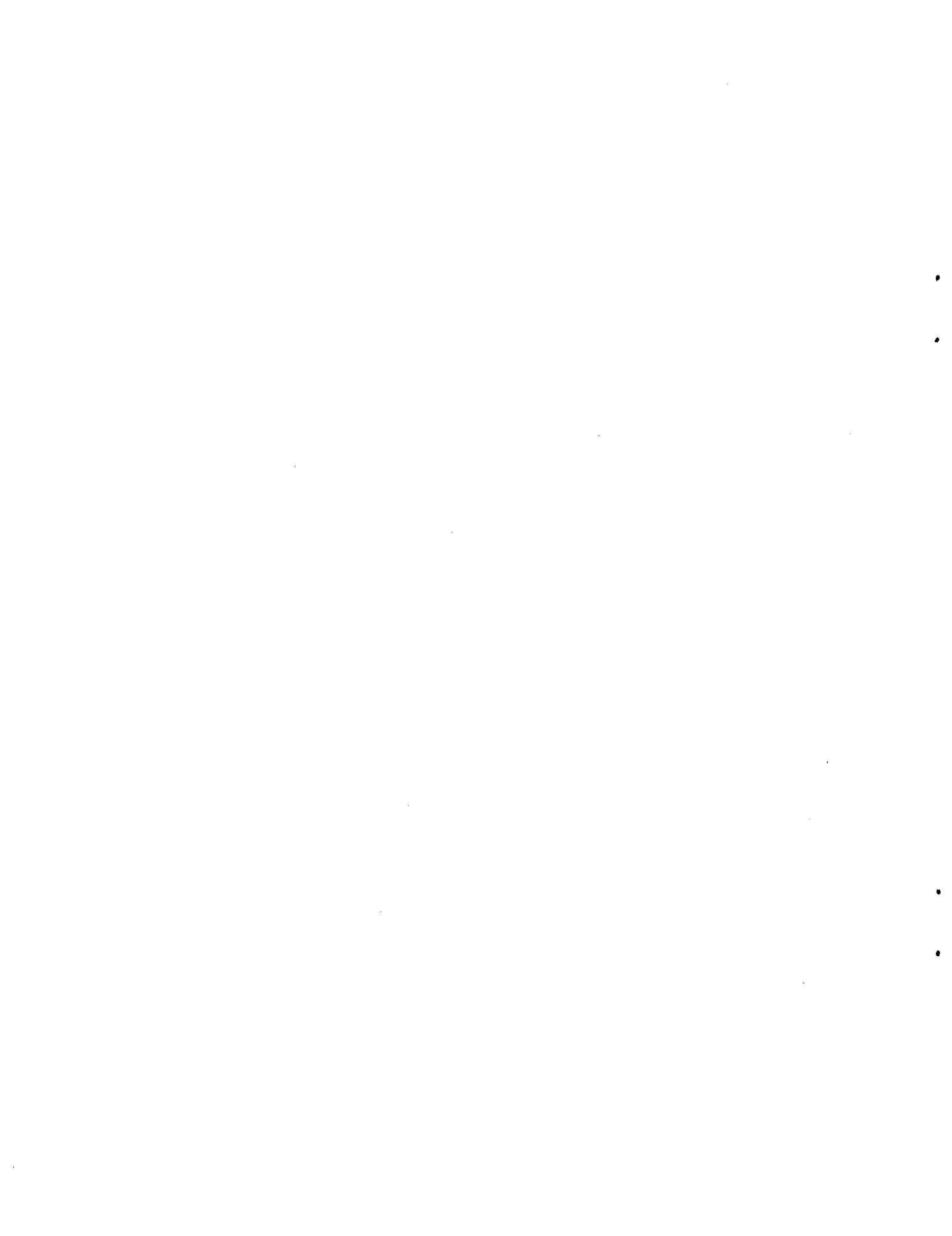
II Encuentro Latinoamericano de Instituciones responsables de la Supervisión,
Fiscalización y Regulación del Transporte
CEPAL, Santiago de Chile, 10 al 12 de agosto, 1999





Contenido

	Página
Resumen	i
UN CUARTO DE SIGLO DE CAMBIOS EN EL TRANSPORTE INTERNACIONAL	
Introducción general	1
La reserva de carga	1
Las líneas navieras estatales	1
La aviación comercial internacional	2
El transporte camionero internacional	3
La protección de fabricantes establecidos domésticamente y la obsolescencia tecnológica	4
UN CUARTO DE SIGLO DE CAMBIOS EN EL TRANSPORTE NACIONAL	
El transporte camionero nacional	5
El transporte autobusero no urbano	6
El transporte autobusero urbano	7
Los ferrocarriles	9
LOS CAMBIOS EN EL SECTOR TRANSPORTES Y LA EFICIENCIA ECONÓMICA	
Una experiencia aparentemente exitosa	11
LA REGULACIÓN Y EL MERCADO	
La reglamentación y la regulación	13
La época de la reglamentación	13
La regulación de los mercados	14
Debilidades frente a fuerzas monopólicas	15
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	
Anexo: Algunas consideraciones conceptuales de la licitación de un servicio de transporte ferroviario suburbano de pasajeros con tarifa regulada	

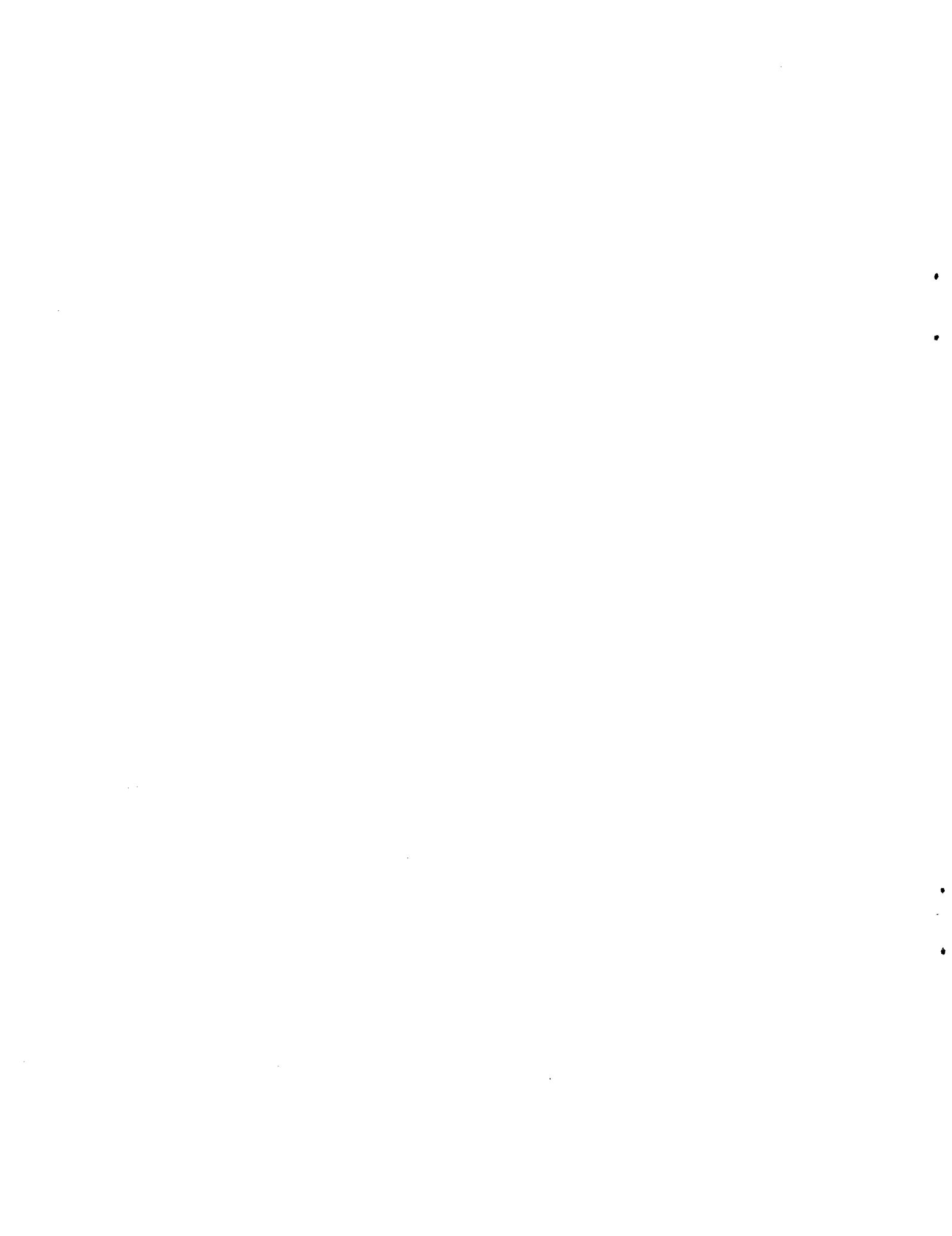


Resumen

Hace un cuarto de siglo, como norma, cada vez que pudieran los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe aplicaron una fuerte reglamentación al sector transporte, con la meta no siempre de fomentar la eficiencia del mismo sino también de maximizar la participación de las empresas nacionales en el comercio internacional, o de proteger, a lo menos implícitamente, a los operadores ya establecidos. Para asegurar que éstos no aprovecharan excesivamente la posición cuasi monopólica que esa reglamentación les otorgaba, los gobiernos solieron aplicar un segundo estrato de reglamentación, destinada a proteger a los usuarios. Evidentemente, existía a nivel gubernamental una reticencia a confiar en el mercado.

A lo largo de los últimos 25 años, en casos importantes, los gobiernos han levantado una parte importante de esas reglamentaciones y, al mismo tiempo, han transferido al sector privado la administración de algunos servicios, anteriormente operados por el sector estatal y que intrínsecamente se suministran en un ambiente no completamente competitivo. Aunque sin lugar de dudas, en algunas instancias este cambio de enfoque trajo consigo distintos problemas, en general parece haber sido relativamente exitoso. Para garantizar el eficiente funcionamiento de los mercados, en los cuales ahora los gobiernos están dispuestos a destinar un mayor grado de confianza, frecuentemente es necesario la aplicación de una regulación. Esta regulación es esencialmente diferente de la reglamentación del pasado, especialmente en el sentido de que ahora se intenta ajustar los resultados producidos por las acciones de las fuerzas presentes en el mercado, para que sean congruentes con los objetivos del gobierno, aceptando la validez del mercado propiamente tal.

Los gobiernos no siempre se han mostrado suficientemente cuidadosos o valientes en identificar y enfrentar las tendencias anticompetitivas que pueden existir en los mercados. En el fondo, esto no constituye una deficiencia de los mercados sino una falla en su regulación.



UN CUARTO DE SIGLO DE CAMBIOS EN EL TRANSPORTE INTERNACIONAL

Introducción general. Durante los últimos 25 años, el entorno en el cual se desarrolla la actividad de transporte ha experimentado cambios profundos, en una proporción probablemente mayor en América Latina y el Caribe que en otras regiones del mundo, a raíz de que el punto de partida en muchos de los países de la región demostró un nivel particularmente agudo de intervencionismo estatal en las economías. Además, en áreas como la de la privatización ferroviaria y portuaria, el progreso logrado en muchos de los países de la región supera el alcanzado en otras regiones del mundo, incluida la mayoría de los países desarrollados.

La reserva de carga. En torno de 1975, en el transporte internacional, las políticas de los gobiernos de muchos de los países de la región de América Latina y el Caribe se orientaba hacia la maximización de la fracción de los ingresos generados por dicho transporte que fueran internalizados por las empresas nacionales. Una manifestación de esto fue la aprobación, en abril de 1974 en la sede en Ginebra de las Naciones Unidas de la **Convención sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas**, la que “representa la consagración, a escala mundial, de la tan llevada y traída teoría brasileña del 40-40 y 20 para el transporte de las cargas generales”.¹ Mediante esta teoría, un 40% del comercio entre un país y otro, se reservaría para las líneas navieras del primero, otro 40% para las del segundo, y el resto quedaría a disposición de las de los terceros países. Es evidente que rebajar los costos de transporte no era el objetivo primordial, relegándose a segundo lugar en importancia, después del de la maximización de la participación nacional. En algunos casos, las líneas nacionales habrían sido las más eficientes, pero no había razones *a priori* que fuera así. En consecuencia, los precios de los productos importados y la competitividad de las exportaciones latinoamericanas o caribeñas se habrían visto aumentados y reducidos, respectivamente.

A fines de los años noventa, el principio del 40-40 y 20 ya no rige, ni siquiera en el caso del Brasil, que se incluye en el grupo, entre todos los países de la región, que más protección sigue ofreciendo a sus empresas navieras, y, en general, es uno de los países de la región más cauteloso en dejar los mercados de transporte en manos de los mecanismos de la demanda y la oferta.

Las líneas navieras estatales. Además, los gobiernos de los países de la región preferían que las líneas navieras nacionales que protegían fueran de propiedad del propio estado, más bien que de las empresas privadas. En 1974, un 84% de los barcos comprados por las empresas navieras de Argentina, Brasil, Colombia Chile, Cuba, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela fueron adquiridos por empresas estatales, y el 16% por empresas privadas. Veinte años más tarde, los porcentajes se habían invertido (y tres cuartas partes de todas las compras gubernamentales correspondieron a Cuba).² En 1974, entre una mitad y

más de dos terceras partes de las flotas de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú (a las cuales se refiere el cuadro 2) eran de propiedad estatal; en 1994, la propiedad estatal ya era mucho menos importante en los casos de Argentina, Chile y el Perú. Véase el señalado cuadro. Se observa que en 1974 los navios de propiedad estatal eran más modernos y tecnológicamente más adecuados que los de propiedad privada, mientras en 1994, eran los de propiedad privada los más modernos.

En los casos de México y Brasil, el tamaño de la flota estatal siguió en 1994 superando al de la privada, a raíz principalmente de la todavía muy alta participación del Estado en el sector energético, especialmente del petróleo; las empresas petroleras estatales eran propietarias de grandes flotas de buques cisternas. Por otra parte, los barcos transportadores de carga general y contenedorizada, que normalmente son más productivos que los buques petroleros en términos de ingresos generados por tonelada registrada, ya son mayormente de propiedad privada

La aviación comercial internacional. Las aerolíneas ahora privadas, como *LAN Chile, VIASA, VASP, Aerolíneas Argentinas, Ecuatoriana, Lloyd y Aviateca*, y muchas otras, fueron en ese entonces, o sea, hace veinte años, de propiedad estatal. En el área de la aviación comercial, una fuerte regulación de tarifas y de otras materias fue impuesta por la *International Air Transport Association* (IATA) y para que hubiera un servicio aéreo entre dos países, ambos concedieron derechos de tráfico recíprocos a sus aerolíneas nacionales de "bandera", de las cuales había una sola por país, aun en las instancias de países grandes generadores de tráfico, como Argentina y Brasil. Como en el caso del transporte marítimo, el objetivo de los gobiernos era maximizar la participación de sus líneas de bandera, con preocupaciones menores sobre las consecuencias de esto en términos de la eficiencia económica. Fue frecuente encontrar que los gobiernos insistieron en que, cada vez que sus funcionarios viajaran al extranjero en misión oficial, fueran obligados a optar por la línea nacional de bandera, independiente de la conveniencia del horario o itinerario que ofreciera.

A fines de los años noventa, el término "cielos abiertos" ha ingresado al vocabulario, aunque no haya sido puesto en práctica ese principio en muchos casos. Pero las actitudes han cambiado, y los gobiernos ponen más énfasis en la llegada de turistas y la conveniencia de horarios para las mujeres y los hombres de negocios, que en la fracción del mercado llevada por sus líneas de bandera. Sin duda alguna, el mayor grado de competitividad traído por el cambio de actitud ha logrado que el valor real de las tarifas aéreas haya bajado, que los servicios sean más frecuentes, que haya más ciudades con conexiones directas y que los volúmenes de pasajeros hayan subido.

El concepto de una sola línea nacional de bandera ya ha muerto, y es interesante observar que, ahora, los gobiernos están dispuestos a dejar morir las tradicionales líneas de bandera, como *Aeroperú* o *VIASA*, que no logran sobrevivir en el mercado. Tampoco les preocupa que empresas extranjeras adquieran una mayoría de las acciones en dichas líneas, como en los casos de *Aeroperú* y *VIASA* antes de sus respectivas quiebras, y también de *Aerolíneas*

Cuadro 1: La participación del Estado en la propiedad de las líneas navieras de algunos países latinoamericanos, 1974 y 1994

País	Participación estatal		Modernidad relativa de flota estatal		Velocidad relativa de flota estatal	
	1974	1994	1974	1994	1974	1994
Argentina	51%	21%	0.96	0.88	0.92	s/i
Brasil	69%	80%	0.88	1.10	0.97	s/i
Chile	65%	10%	0.70	1.15	1.11	s/i
México	66%	53%	0.69	1.40	1.02	s/i
Perú	64%	26%	0.38	1.34	0.83	s/i

Notas:

- ◆ s/i indica falta de información.
- ◆ La participación estatal se define en términos del TRB de los barcos de las líneas navieras del país
- ◆ El índice de la a modernidad se refiere a la edad de los navíos estatales relativa a las de los de propiedad privada; un número menos de 1.00 señala que la flota estatal es más moderna.
- ◆ El índice de la velocidad relativa de la flota estatal se estima por dividir la velocidad media de la flota privada por la de la flota estatal; es decir, otra vez, un número inferior a 1.00 indica que la flota estatal es más veloz.

Fuente: propia, a base de datos publicados en *La Marina Mercante Iberoamericano*, ediciones de 1976 y 1995, Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericano, Buenos Aires, 1976 y 1995.

empresas y de los vehículos, era inexistente, como casi siempre lo ha sido. Hubo convenios que permitieron que el tráfico camionero o autobusero entre dos países se repartiera entre las empresas autorizadas de uno u otro de ellos, como el Convenio Pentapartito de Transporte Internacional Terrestre, firmado en 1966 por Argentina, Brasil y Uruguay, adhiriéndose posteriormente Chile y Paraguay, y luego Bolivia. Este Convenio implicaba que los dos países deberían estimar la capacidad portante necesaria, y luego emitir autorizaciones para que se proporcionara.

Los vehículos de un país, participante en el comercio bilateral, no podían llevar a pasajeros o carga de origen y destino ambos dentro de las fronteras del otro. A los vehículos de terceros países les fue permitido, en principio, participar en el comercio entre los dos (hasta un 10% del volumen total) pero por una confusa redacción de esa parte del Convenio, no se puso en práctica. Me acuerdo que, en esos lejanos días, una de las preocupaciones de la entonces División de Transporte y Comunicaciones de la CEPAL fue el hecho de que un país C fuera

Argentinas, y ni siquiera que la empresa extranjera sea de propiedad del gobierno de su país de origen. Cabe reconocer que el control mayoritario extranjero en las líneas nacionales de p a í s e s latinoamericanas no siempre ha dado buenos resultados, pero esta oportunidad no es la más indicada de investigar el porqué.

El transporte camionero internacional. Referente al transporte terrestre internacional por carretera, hace 25 años, la participación estatal en la propiedad de las

transitado por camiones pesados que llevaron carga desde un país **A** en un lado a un país **B** en el otro, sufriendo daños sus carreteras por los considerables tonelajes por eje de esos camiones, sin que ni siquiera los camioneros del país **C** pudiesen participar en el mercado correspondiente. Propusimos una solución técnica a ese problema, la que no fue del gusto de los representantes procedentes de los países **A** ó **B** en las reuniones de expertos que se celebraron.³

Posteriormente, a lo menos en el Cono Sur y en América Central, se pudo observar un cambio de énfasis. Salvo en casos contados, ya no se emite la cantidad de autorizaciones para poder llevar un volumen estimado de tráfico y las autorizaciones de ingreso de los camiones de un país a otro no están sujetas a cupos. Los vehículos de otros países aún no están permitidos a participar en tráficos de tipo cabotaje o los de la "quinta libertad".⁴

La protección de fabricantes establecidos domésticamente y la obsolescencia tecnológica . En los años setenta, en los países productores de camiones, como Argentina, Brasil y México, la industria nacional recibió una protección aduanera contra las importaciones, lo que trajo como consecuencia una cierta obsolescencia tecnológica de los vehículos y una ineficiencia económica en el transporte. Tanto en Argentina como en Brasil, la producción de camiones, y también de buses, fue dominada por un solo fabricante, que pudo mantener en producción modelos ya sustituidos en mercados más abiertos. El costo económico de esto no siempre fue evidente, y solamente se manifestó en casos en que surgiera una competencia por parte de empresas que sí tuvieran acceso a vehículos de tecnología más moderna. Esto sucedió principalmente en el caso del transporte internacional. A modo de ejemplo, los camioneros argentinos fueron perjudicados por el alto costo de sus unidades, y sus compañeros autobuseros perdieron negocios porque, en algunas rutas, las empresas domiciliadas en el país al otro extremo de la ruta pudieron adquirir vehículos más modernos, los que fueron preferidos por los pasajeros.⁵

En el caso de Chile, a principios de los setenta, la producción nacional de camiones y de buses no urbanos fue insignificante, dándole a ese país la posibilidad de evitar un atraso tecnológico por poder importar libremente desde los países con los mejores productos o los que ofreciesen los precios más convenientes. Pero el gobierno del día, relegando los intereses del sector transporte a los de otros sectores, firmó un convenio con España, que efectivamente aseguró una exclusividad en el mercado para los camiones y buses de la marca **Pegaso**. Los vehículos de este marca se ubicaron a una distancia de la frontera tecnológica, y parece que los camioneros chilenos prefirieron seguir usando sus vehículos antiguos, más bien que comprar un **Pegaso**. En Chile, en la primera mitad de esa década, se vendieron anualmente 0.078 camiones por habitante, en comparación con 0.88 en México.⁶

Es evidente que, tanto en los países fabricantes de camiones como a veces en otros, como Chile, los gobiernos relegaron la eficiencia del transporte camionero a segundo plano, dando más importancia a otros objetivos, como el establecimiento de una industria automotriz nacional o a las relaciones con otros países.

La situación a fines del siglo es diferente, a veces por cambio de política y a veces, posiblemente, por cambio de situación. En los países sin industrias de fabricación por proteger, los aranceles han bajado y los camioneros pueden comprar una unidad de la marca y el modelo que mejor les convenga. En algunos países, como el Perú y en Centroamérica, los transportistas pueden optar por vehículos importados usados. En los países productores, han bajado las barreras aduaneras, especialmente para el comercio intra-Mercosur, en el caso de Argentina y Brasil, pero de mayor importancia es el establecimiento de nuevas fábricas en el territorio nacional, lo que trae consigo un aumento en la competitividad del mercado doméstico.

UN CUARTO DE SIGLO DE CAMBIOS EN EL TRANSPORTE NACIONAL

El transporte camionero nacional. El transporte camionero doméstico de cargas fue a veces sujeto a cupos o una obligación de pertenecer a un gremio reconocido por el Estado, pero normalmente éste no intervino en la fijación de los fletes o en otras materias esencialmente comerciales, y, si lo hiciera, se habría encontrado con serias dificultades en el área de la fiscalización. En Chile, una ley de 1972 prohibió la participación en el mercado de camioneros no incorporados en un Registro Nacional, pero el gobierno socialista de la época no fijó los fletes. Según el Presidente de la Confederación de Dueños de Camiones se había comprometido a fijarlos, pero no lo hizo, y por esto contribuyó a provocar el famoso paro iniciado en julio de 1973.⁷

Es evidente al leer los informes técnicos de la época, que existía una fuerte preferencia a nivel gubernamental a favor de la reglamentación (económica) del mercado, y aún a la protección de los operadores establecidos. Una fuente argentina habla del “fracaso” de los intentos del gobierno federal argentino de regular y que el objetivo de regular y controlar no había sido alcanzado en lo que respecta al transporte de cargas.⁸ Las razones ofrecidas para explicar el fracaso se centraron en la “frondosa documentación y los innumerables requisitos exigidos para obtener los permisos” y la insuficiencia fiscalizadora”. Sin duda, estos factores habrían influido, pero igualmente importante habrían sido las fluctuaciones en la demanda estacional, producto de las cosechas, lo que hace no factible la fijación de fletes y muy complicado controlar la capacidad instalada en la flota.

A fines de los noventa, la situación referente a la reglamentación del transporte camionero, de hecho, no es muy diferente de la de hace 25 años. Sin embargo, uno tiene la sensación que los gobiernos a veces sacrifican las metas de largo plazo para poder “apagar incendios” en el corto, por ceder ante una presión unificada de los gremios de camioneros, los que, si actúan de forma conjunta, podrían llegar a paralizar un país. Estas presiones surgen especialmente en momentos de crecimiento económico inferior a lo esperado, lo que puede crear un desequilibrio entre la demanda y la oferta de los servicios camioneros, y deprimir el nivel de los fletes. En 1999, ha ocurrido ya en la Argentina y en el Ecuador, y es una amenaza

en Brasil y Chile hacia fines del mes de julio. En casos en que la presión de los camioneros lograra que el gobierno fijase los fletes, lo más probable es que la medida resulte inaplicable a raíz de las acciones de los propios camioneros, cada uno de los cuales preferiría transportar carga a un precio inferior al oficial, más bien que respetar la tabla oficial y correr el riesgo de que el tráfico sea llevado por un compañero menos respetuoso de las reglas. Y si los fletes oficiales se mantuviesen, a los vendedores o compradores de bienes, les convendría operar sus propios camiones, más bien que pagar fletes a terceros. Si ninguna de estos dos fenómenos ocurriera, en el mediano plano tendería a aumentar la rentabilidad de la actividad camionera, incentivaría una expansión en el parque de vehículos, y agravaría el propio problema que se desea resolver.⁹

El transporte autobusero no urbano. Los burócratas gubernamentales que lamentaban hace más de veinte años las dificultades de reglamentar el transporte camionero no tuvieron nada que lamentar en el caso del transporte autobusero. La norma en este último caso fue que la participación en el mercado dependía de la obtención de una concesión o permiso, que protegía al operador de la competencia por parte de otras empresas. Para evitar abusos de la situación monopólica de esta manera creada, los gobiernos fijaron las tarifas, especificaron las frecuencias y determinaron otros parámetros de los servicios que las empresas deberían ofrecer.

La situación fue efectivamente muy parecida en la gran mayoría de los países de la región. No nació necesariamente como producto de un análisis económico que indicara que el sector fuera sujeto a economías de escala, sino más bien tuvo su origen en una necesidad percibida de proteger a los ferrocarriles.

En Brasil, a mediados del decenio de los ochenta, un 91.2% de las conexiones entre ciudades fueron atendidas por una sola empresa, 8.6% por dos y los dos recorridos restantes por tres empresas.¹⁰ A mediados del decenio anterior, la situación habría sido parecida. Efectivamente, las empresas llegaron a considerar las líneas que operaron como parte de su patrimonio, y, a lo menos en Brasil, lograron defenderse contra las sugerencias que periódicamente resurgen que debiera haber una mayor competitividad en el mercado, por mantener que las cláusulas de sus contratos les garanticen una exclusividad sobre la ruta. En 1991, la CEPAL observó que "Por lo menos desde el año 1945, ninguna empresa había perdido su autorización (de operar una ruta interurbana en Brasil)".¹¹

Es probable que este tipo de regulación diera como consecuencia costos de operación relativamente bajos por pasajero-km, por mantener los coeficientes de ocupación en niveles altos (y costos de operación por bus-km comparativamente altos). En el Brasil, en algunas rutas, los factores anuales de ocupación a veces superaron el 90% que seguramente habría significado que algunas personas no habrían podido adquirir pasajes en momentos de mayor demanda, a lo menos al precio oficial. Véase el cuadro 2.

A fines del decenio de los noventa, el transporte interurbano brasilero demuestra muy pocos cambios en relación con el de hace 25 años antes, aunque es la política introducir paulatinamente, a una tasa determinada por la duración de las actuales concesiones y permisos, una mayor competitividad en las rutas. En algunos otros países, el sector ha sido desreglamentado, comenzando con Chile en 1977. Otros países donde ha habido una desreglamentación son Argentina (en la rutas

interprovinciales), Bolivia y Perú. Un estudio llevado a cabo por la CEPAL de la experiencia chilena encontró que ésta había sido generalmente positiva, aunque agregó la sugerencia de que el gobierno debiera velar por la situación competitiva en algunas rutas.¹² Luego, otro estudio comparó entre sí los casos del Brasil, de fuerte regulación, Chile, donde el mercado había sido desreglamentado, y Argentina, donde, a fines del decenio de los ochenta en que se realizaba el estudio, se aplicaba un régimen de una regulación más flexible que en Brasil.¹³

El transporte autobusero urbano. A mediados de la década de los setenta, el Estado todavía participaba como operador del transporte colectivo en muchas ciudades de la región, aunque normalmente su papel era inferior al del sector privado. Véase el cuadro 3.

El motivo de la participación del Estado en la operación del transporte colectivo era, básicamente, social, buscando asegurar para las familias de menores ingresos un medio de poder desplazarse. En general, la operación por parte del Estado condujo a una administración ineficiente y a un déficit muy significativo, según concluyó un estudio de la CEPAL.¹⁴

En general, a lo largo de los últimos 25 años, los gobiernos se han dado cuenta que pueden lograr el objetivo principal de su intervención en el transporte colectivo sin tener que operar buses por cuenta directa, y aun donde sobrevive una operación por parte del sector estatal, como en el caso del ejemplar trolebus de Quito, se piensa en licitarla al sector privado.

La operación por parte de concesionarios es compatible con la fijación de tarifas accesibles

Cuadro 2: Algunas características de una ruta de transporte autobusero interurbano en entornos de regulación y de desreglamentación, respectivamente

Característica	Ruta	João Pessoa a Recife	Santiago a Valparaíso/Viña
Kilometraje		129	119
Tarifa por pax-km		USD 0.0121	USD 0.0138
Número de empresas		2	7
Coeficiente de ocupación	de	92%	66%

Nota: la ruta brasilera opera bajo un regimen de fuerte regulación, y la chilena en un mercado desreglamentado

Fuente: *El transporte interurbano por bus en Argentina, Brasil y Chile: una análisis comparativo*, LC/G.1662, CEPAL, junio de 1991.

Cuadro 3: El sector (público o privado) operador del transporte colectivo en ciudades seleccionadas latinoamericanas, en 1977 y 1998

Ciudad	1977		1998	
	Papel mayor	Papel menor	Papel mayor	Papel menor
Asunción	Privado	Gob. nac. (tranvía)	Privado	-
SF de Bogotá	Privado	Gob. nacional	Privado	-
Buenos Aires	Privado	-	Privado	-
Caracas	Privado	Gob. municipal	Privado	Gob. nacional
Curitiba	Privado	-	Privado	-
La Paz*	Privado	-	Privado	-
Lima	Privado	Gob. nacional	Privado	-
México*	Privado	Gob nacional (trole)	Privado	Gob. nacional
Montevideo	Privado	-	Privado	-
Quito	Privado	-	Privado	Gob. municipal
Santiago	Privado	Gob. nacional	Privado	
São Paulo	Privado	Gob. municipal	Privado	Gob. estatal

Nota: Entre 1977 y 1998, tanto en La Paz como en México, hubo operación por parte de empresas estatales, de papel menor en La Paz y mayor en México.

Fuente: propia.

para las familias de menores ingresos; en efecto, por diferentes mecanismos, la autoridad puede especificar la calidad de servicio que desea ver operado, y licitarlo, adjudicándolo al interesado que pida la menor subvención por suministrarlo.

Por otra parte, es innegable que las tarifas han subido en valores reales, a lo largo de los últimos decenios. Hacia fines del decenio de los ochenta, aunque hubo mucha variación entre una ciudad y otra, la tarifa tendió a fluctuar alrededor del equivalente de USD 0.10; diez años más tarde, se ha triplicado, en dólares corrientes (y más que duplicado en valores constantes). No corresponde buscar la explicación de ese alza en el retiro del sector público como operador; las causas no han sido determinadas con seguridad, y allí puede justificarse una próxima investigación de la Unidad de Transporte de la CEPAL. Es probable que el alza se deba a factores como, las prolongaciones en el recorrido de las rutas, el impacto de la creciente congestión de tránsito sobre los costos de explotación, el financiamiento de la incorporación de innovaciones tecnológicas en los vehículos, controles más estrictos sobre los horarios trabajados por los choferes, mejoras en la cobertura de la red, mejoras en la

frecuencia de servicio, y niveles de confort menos malos que los de antes.

Relacionada con la privatización del servicio, en algunas ciudades, como Santiago y Lima, fue su desreglamentación bastante completa. Esta fue impuesta por los ministerios del área económica, dando poca atención a las características del transporte colectivo urbano que hacen inconveniente una desreglamentación en ciudades grandes, como los costos externos y la existencia de gremios que unen los operadores y la incompleta disponibilidad de informaciones a los usuarios sobre los servicios.¹⁵ Luego, especialmente en Santiago de Chile, se reguló el servicio, de una manera que buscaba asegurar no solamente su buen ordenamiento y organización sino también una competitividad entre los operadores.¹⁶

Los ferrocarriles. A mediados de los setenta, las entidades que operaron los ferrocarriles de uso público en América Latina y el Caribe fueron todas del sector estatal, con una sola excepción, la centenaria **Antofagasta (Chili) and Bolivia Railway Company Limited**, una empresa extranjera que consiguió retener en su poder durante los años del gobierno socialista, de 1971 al 73, ese ferrocarril importante, que vincula el puerto de Antofagasta con el complejo minero de Chuquicamata y la frontera con Bolivia. En los decenios anteriores, por razones relacionadas con el surgimiento de la competencia caminera y las reglamentaciones gubernamentales, las empresas privadas anteriormente dueñas de los ferrocarriles habían transferido sus propiedades a los gobiernos, que las siguieron operando, por considerar el transporte ferroviario indispensable para el eficiente funcionamiento económico y social de los países.

Al llegar a mediados del decenio de los setenta, los tráficos ferroviarios pudieron dividirse en tres categorías: (i) los importantes para la economía y que pudieron seguir transportándose ferroviariamente sin la intervención de los gobiernos, a veces más eficientemente que si los gobiernos interviniesen; (ii) los importantes para la economía o por razones sociales, que sin alguna intervención por parte de los gobiernos se transferirían a las carreteras y calles, causando serios problemas de congestión, destrucción de caminos, etc., o dejarían segmentos de la población sin una accesibilidad adecuada, y; (iii) los que, si no fueran atendidos por los ferrocarriles, podrían llevarse sin dificultades por otros medios de transporte.

Administrar ferrocarriles representó una carga muy importante para algunos gobiernos; por ejemplo, en los años setenta y ochenta el déficit de **Ferrocarriles Argentinos** se acercó a un 2% del presupuesto nacional. Los gobiernos llegaron a concluir que las concesiones de operación de servicios de tipo (i) podrían ser vendidas a operadores privados y que los servicios de categoría (iii) deberían ser abandonados. Los de tipo (ii) podrían concesionarse también, con subsidios.

Casi toda la acción respecto a la privatización ferroviaria ha ocurrido durante el curso del presente decenio de los noventa y ya, a principios de 1999, de una sola empresa ferroviaria privada hace veinte años, solamente en el área del transporte de cargas, el número ha crecido a 24, en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México, y otras surgirán antes del fin del año, en

Cuadro 4: Empresas ferroviarias privadas al 1 de enero, 1979 y 1999

1 de enero de 1979		1 de enero de 1999	
Nombre de empresa	Km. de ruta	Nombre de empresa	Km. de ruta
CHILE			
Antofagasta (Chili) and Bolivia	850 (aprox.)	Antofagasta (Chili) and Bolivia	911
		Administración Arica a La Paz	209
		Ferronor	2 224
		Ferrocarril del Pacífico*	1 600
ARGENTINA			
No había		Ferrosur Roca	3 376
		Nuevo Central Argentino	4 751
		FerroExpreso Pampeano	4 953
		Buenos Aires al Pacífico	5 350
		Mesopotámico General Urquiza	2 739
BOLIVIA			
No había		Empresa Ferroviaria Andina	2 082
		Empresa Ferroviaria Oriental	1 244
BRASIL			
No había		Ferronorte	290
		Ferrovía Centro Atlántico	7 080
		MRS Logística	1 674
		Teresa Cristina	164
		Ferrobán	4 186
		Ferropar	249
		Vale do Rio Doce (Vitoria-Minas)	898
		Vale do Rio Doce (Carajás)	892
MÉXICO			
No había		Transportación Ferroviaria Mexicana	4 283
		Ferromex	7 467
		Ferrosur	1 479
		Durango	974
		Terminal Valle de México	297
Σ	850	Σ	59 372

* Por el uso de las vías, debería pagar peaje a *Ferrocarriles del Estado*.

Argentina, Colombia, Guatemala y el Perú. Véase el cuadro 4. Adicionalmente, otras siete empresas privadas ya operan en el área del transporte urbano o suburbano de pasajeros, en las ciudades de Buenos Aires y Rio de Janeiro.

La experiencia latinoamericana de la privatización ferroviaria ha sido generalmente positiva. Las operadoras privadas de transporte de cargas han podido operar sin subvenciones estatales y, en la gran mayoría de los casos, han aumentado el volumen de tráfico, en comparación con los últimos años de administración estatal. En el caso de las operadoras de los trenes suburbanos de Buenos Aires ha subido tanto el número de pasajeros como su eficiencia operacional.

LOS CAMBIOS EN EL SECTOR TRANSPORTES Y LA EFICIENCIA ECONÓMICA

Una experiencia aparentemente exitosa. A lo largo de las páginas anteriores, hemos señalado que los cambios experimentados por el sector transporte latinoamericano y caribeño, durante los últimos 20 ó 25 años parecen haber dado como consecuencia una rebaja en los costos y una mayor eficiencia económica y operacional. Pero no hemos hecho una evaluación general o completa del fenómeno. Y no lo vamos a poder hacer en la presente oportunidad, por ser la materia de una envergadura muy superior a las limitadas metas de este informe.

Antes de iniciar una consideración general al sector transportes, podemos reflexionar sobre algunos índices relacionados específicamente con el transporte marítimo. Es evidente, por las cifras presentadas en el cuadro 5, que, entre la década de los setenta y la de los noventa, bajó el costo relativo de los fletes y los seguros sobre las importaciones latinoamericanas. Está por

Cuadro 5: la incidencia de los fletes y seguros en el costo de las importaciones a países latinoamericanos selecciones, 1974/75 y 1995/96

País	Valor cif ÷ valor fob de las importaciones	
	1974/75	1995/96
Argentina	113%	109%
Brasil	112%	108%
Colombia	115%	s/i
Chile	118%	108%

Fuente: *Estadísticas Monetarias Internacionales*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., varias ediciones.

determinar la repartición de esta reducción entre los posibles factores causantes, uno los cuales será el abandono de las reservas de carga. La materia de la incidencia de los fletes y los seguros en el costo de las importaciones actualmente se analiza en la Unidad de Transporte de la

CEPAL.¹⁷

El sector transporte en general es comprendido por los valores presentados en el cuadro 6. Obsérvese que, en precios constantes, tanto en Argentina como en el Perú y en Bolivia, entre el período 1975/80 y 1994/96, subió el porcentaje representado por el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones en el Producto Interno Bruto; es decir, subió más que el PIB el consumo de dichos servicios.

Cuadro 6: La proporción en PIB correspondiente al transporte, almacenamiento y comunicaciones, en países seleccionados: (i) en precios corrientes y, (ii) en precios constantes

País	Año	Precios	Proporción de los servicios de transporte en el PIB
Argentina	1980	corrientes	7.8%
	1994	corrientes	5.5% ↘
	1980	constantes de 1986	4.1%
	1994	constantes de 1986	5.1% ↗
El Perú	1975	corrientes	6.7%
	1996	corrientes	3.6% ↘
	1975	constantes de 1975	6.2%
	1996	constantes de 1975	7.2% ↗
Bolivia	1980	corrientes	6.0%
	1996	corrientes	8.7% ↗
	1980	constantes de 1980	6.0%
	1996	constantes de 1980	10.4% ↗↗

Fuente: propia, a base de cifras oficiales presentadas en distintas ediciones del *Anuario Estadístico* de la CEPAL.

Por otra parte, en los casos de Argentina y del Perú, bajó el

porcentaje representado por el transporte y servicios afines si se efectuaran las mediciones en términos de precios corrientes, y en el caso de Bolivia, la subida a precios constantes del porcentaje fue bastante superior que el equivalente a precios corrientes.

Se concluye, por lo tanto, que ha subido el consumo de los servicios de transporte mientras han bajado sus costos. Sin duda, algunos de los cambios han tenido resultados más positivos que otros; sin embargo, nuestra conclusión preliminar es que los cambios ocurridos han coincidido con un aumento en el consumo de los servicios del transporte y una baja en sus costos, y uno sospecha que los cambios hayan contribuido a ese resultado satisfactorio.

LA REGULACIÓN Y EL MERCADO

La reglamentación y la regulación. La palabra *reglamentar* no es necesariamente sinónimo de *regular*. La primera se define como “sujetar a reglamento (es decir, a una colección ordenada de reglas o preceptos) un instituto o una materia determinada”, y la segunda tiene varias definiciones, entre las cuales son las más pertinentes al presente trabajo: (i) “poner en orden una cosa”, y; (ii) “ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines”.¹⁸ Hace 20 ó 25 años, en lo que se refiere a los aspectos económicos del sector transporte, los gobiernos reglamentaban más bien que regulaban; ahora la orientación es opuesta.

La época de la reglamentación. En aquella época de la reglamentación, es evidente que los gobiernos de los países de la región confiaban menos en el mercado, es decir, en la interacción de las fuerzas de la demanda y la oferta, que ahora hacen. En instancias como el transporte marítimo y aéreo internacional, y el autobusero nacional, tanto urbano como interurbano, se determinaron los resultados deseados, relacionadas con el volumen producido, con las tarifas en relación con las disposiciones a pagar de los usuarios, o con la distribución del volumen transportado entre los distintos productores, y se reglamentó el mercado para producirlos. La reglamentación solió involucrar imposiciones físicas, más bien que monetarias, como la asignación de x% del mercado a productor A ó la obligación a cada productor que ofreciera n servicios por unidad de tiempo.

En otras ocasiones, hubo imposiciones monetarias, como las de la tarifa por cobrar, con poco pensamiento sobre la reacción del mercado, y particularmente sobre las consecuencias de la imposición de esa tarifa en términos de la calidad de servicio que generaría. Por ejemplo, parece no haber sido plenamente reconocido que el establecimiento del valor de los pasajes en buses urbanos en montos inferiores a los costos a largo plazo tiende a desincentivar la inversión, a reducir la capacidad colocada en el mercado, y a elevar los coeficientes de ocupación a niveles que no respeten adecuadamente la dignidad de los propios ciudadanos cuyos intereses el gobierno buscó proteger por la fijación de la tarifa en valores reducidos.

A veces, la desconfianza en el mercado fue suficiente como para considerar justificada la intervención del gobierno como operador, lo que se dió también en casos en que las imposiciones fueran de una dureza suficiente como para imposibilitar la ganancia de utilidades normales. La operación estatal no es necesariamente menos eficiente que la privada. Sin embargo, las empresas privadas tratan naturalmente de evitar la bancarrota, tal como las especies de animales tratan instintivamente de evitar la extinción, lo que las presenta con motivo poderoso de mantener altos niveles de eficiencia, con el que no cuentan las entidades estatales. Las empresas estatales latinoamericanas no se han destacado por su eficiencia económica.¹⁹

Las entidades reglamentadas, es decir, las operadoras de los servicios, portaban autorizaciones, concesiones o permisos, que normalmente no fueron distribuidos por un

mecanismo que involucrara al mercado, sino que se trata de un reconocimiento oficial de las entidades que empezaron a ofrecer servicios en décadas anteriores, antes de que se iniciara la aplicación de un régimen de reglamentación. Estas entidades incluyeron camioneros independientes y agrupaciones de dueños de vehículos de transporte público, que se habían juntado, espontáneamente, para operar líneas urbanas o rurales.

La regulación de los mercados. La desreglamentación significó el abandono, parcial o total, de las reglas de índole económico que anteriormente habían regido, es decir, trajo como consecuencia la liberación del mercado. En los pocos casos de desreglamentación casi total, a veces, el mercado funcionó bien y produjo resultados aceptables para el gobierno, como en el caso del transporte autobusero interurbano en Chile, o del transporte urbano en las ciudades de tamaño mediano en el mismo país. En otros casos no funcionó bien, como en el caso del transporte autobusero en ciudades grandes, como Lima y Santiago de Chile, por razones ya identificadas por la CEPAL, en investigaciones anteriores.²⁰ La solución preferida, a lo menos en Santiago, fue una especie de regulación que aprovechó el mecanismo del mercado, mediante la cual los operadores interesados compitieran entre sí para obtener las concesiones. El “sistema” en la segunda definición de la palabra “regular” es el mercado, al funcionamiento del cual se aplican ajustes, en los casos en que se considera conveniente.

El objetivo primordial de la regulación de mercados desreglamentados es su ordenamiento, para evitar, por ejemplo, la generación de costos externos excesivos, o poner el mercado en mejores condiciones de funcionar eficientemente.

Los gobiernos han enfrentado de distintas maneras la relicitación de los servicios licitados. Es claro que una relicitación periódica ayuda a mantener un grado adecuado de competitividad en el mercado, porque los concesionarios sabrán que, al final del período, tendrán que entrar en un concurso para retener su derecho a operar. En Santiago de Chile, el objetivo detrás de la relicitación de líneas de transporte colectivo cada siete años fue tratar de asegurar esa competitividad. Una desventaja de las periódicas relicitaciones es el desincentivo que significa en términos de las inversiones, por ejemplo, en terminales y garajes. En Santiago, donde se relicita cada siete años, las empresas no tienen garajes y sus terminales son frecuentemente muy rústicos. En Buenos Aires, donde no se relicita, los garajes y terminales son frecuentemente muy bien dotados. Una compatibilización entre el deseo de alcanzar un alto grado de competitividad y el de fomentar las inversiones, podría involucrar empresas de *leasing*, de las instalaciones fijas y, posiblemente, también del material rodante. Esa opción, que forma parte del modelo británico de privatización ferroviaria, no ha sido explorada suficientemente en América Latina.²¹

Otro tipo de ajuste al mercado es aplicable en el caso de la privatización de un servicio con características monopólicas. En tales casos, el funcionamiento natural del mercado puede dar como consecuencia un equilibrio entre la demanda y la oferta que el gobierno considere inconveniente, por ejemplo, con tarifas demasiado altas. Los ajustes a su funcionamiento podrían incluir la fijación de tarifas máximas y calidades de servicio mínimas, como en el caso

de los trenes suburbanos de Buenos Aires. Esto podría significar que la actividad no alcanzara una rentabilidad comercialmente aceptable, y exigir su adjudicación al interesado que pida la menor subvención por asumir control sobre ella. El proceso de licitación trata básicamente de la venta de un derecho, en el mercado. Véase el anexo.

Los objetivos primordiales de la regulación de un mercado con características monopólicas son incentivarlo a portarse competitivamente y equilibrarlo en un punto que maximice los beneficios para toda la comunidad, más bien que solamente para la empresa que suministra los servicios.

Debilidades frente a fuerzas monopólicas. Los gobiernos de los países de la región se han mostrado capaces de regular, de una manera relativamente eficiente, los mercados donde la desreglamentación produjo excesivos costos por externalidades, y de licitar competitivamente servicios intrínsecamente monopólicos. (Por esto, no queremos decir que lo han hecho eficientemente en todos los casos.) Pero no siempre han enfrentado adecuadamente los retos de identificar las tendencias anticompetitivas en mercados desreglamentados, o tomar acciones destinadas a corregir tales tendencias. En algunas instancias, a lo menos a nivel de los funcionarios ministeriales, se ha considerado que la desreglamentación de un subsector significa que el gobierno podría dejar de preocuparse por él.

En algunas instancias, ha sido bastante evidente la existencia de tales tendencias, por despreocupación o por un reconocimiento tácito de una debilidad gubernamental frente a las entidades que hacen sentir su influencia sobre el mercado. A modo de ejemplo, el gobierno de Chile recibió 311 ofertas para 308 líneas de transporte colectivo en Santiago, en 1998, y procedió con la licitación de todas maneras, y varias veces cedió frente a la presión gremial sobre la materia de la instalación de cobradores automáticos en los buses. En varios países, incluidos en las últimas semanas, Brasil, Chile y Ecuador, los gobiernos han cedido frente a los gremios de camioneros, adoptando medidas a las cuales en un principio se habían opuesto. Dicha cesión, aunque solucione un problema de corto plazo, crea otros a mediano o largo plazo. Por ejemplo, por rebajar los peajes y precios de combustibles a los camioneros, los gobiernos efectivamente obligan a los ferrocarriles a disputar el mercado con un competidor subvencionado por la comunidad en general, o por segmentos de la misma, como los automóvilistas, que deben pagar más por su gasolina o mayores peajes en las carreteras, para compensar las exoneraciones concedidas a los camioneros.

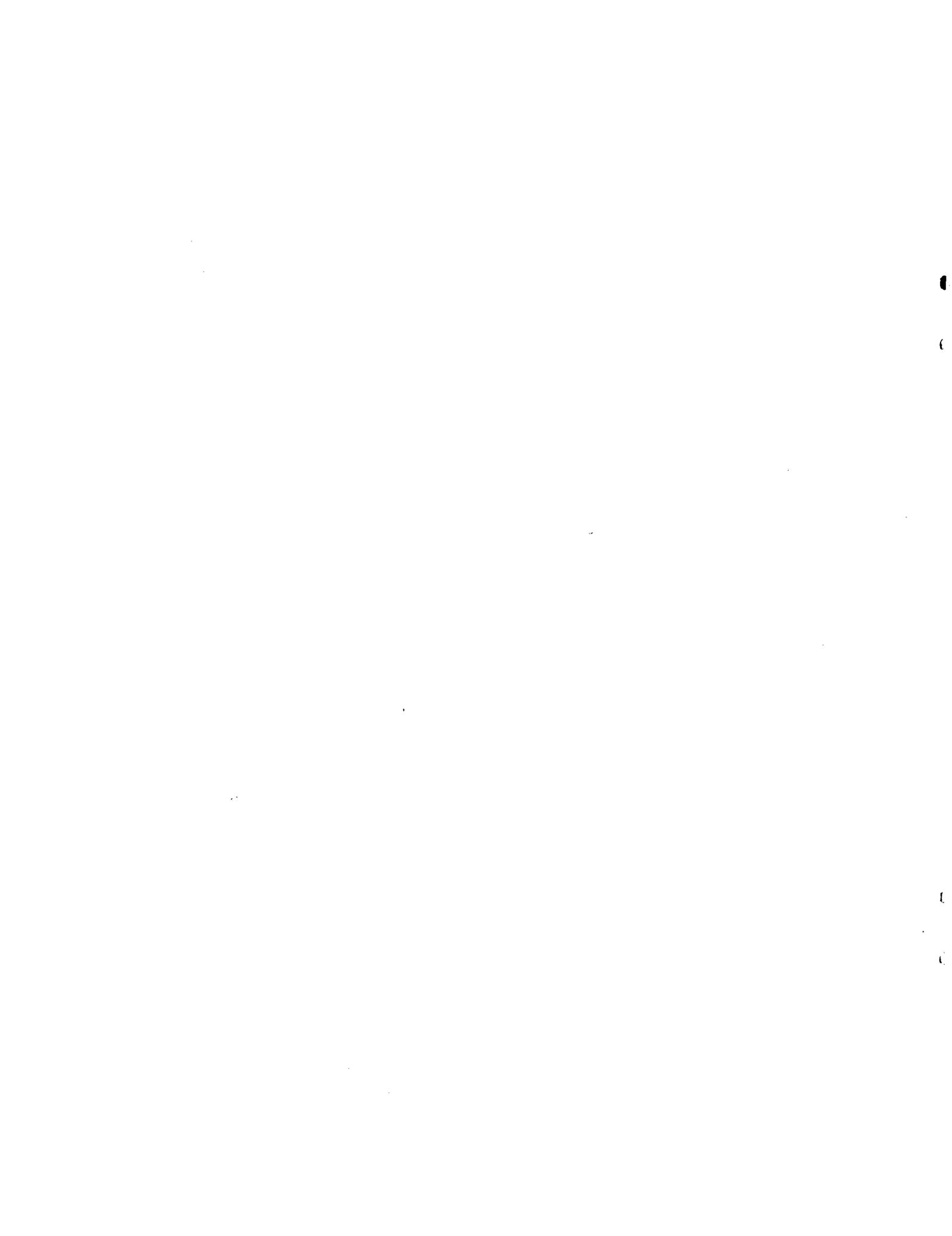
Hay un inadecuado monitoreo de mercados con el fin de determinar hasta que punto estén dominados por una sola empresa, o grupo de empresas y, evidentemente, muy pocas acciones para evitar que suceda este tipo de circunstancias, aunque en países donde existan leyes antimonopolio. (En una instancia, ya hace muchos años, solamente se dio cuenta del hecho de que la empresa de buses dominante en la ruta Santiago a Valparaíso había comprado su competidor independiente de mayor tamaño, cuando en la entonces División de Transporte de la CEPAL, llamamos a los gerentes comerciales de las empresas, con el fin de invitarles a

un seminario. ¡Al pedir a la señorita telefonista el nombre del gerente comercial, en ambos casos se respondió con el mismo nombre!)

Cabe poner en duda la adecuada disputabilidad de muchos de los mercados donde puede ocurrir una tendencia hacia una monopolización. Teóricamente, puede existir una libertad de ingreso a una línea interurbana de buses o aviones, pero el reducido entusiasmo que han demostrado los gobiernos para hacer monitoreo o intervenir en ellos, seguramente disminuye el entusiasmo de potenciales nuevos participantes de ingresar y competir con las empresas ya establecidas. Este es una de las áreas en las que deberían los gobiernos de los países centrar su atención en los próximos años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. *La Marina Mercante Iberoamericana*, publicado por el Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana, edición de 1975, Buenos Aires, 1975.
2. Basados estos porcentajes en cifras (en términos de toneladas registradas brutas) presentadas en los anuarios *La Marina Mercante Inberoamericana*, publicados por el Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamerico, Buenos Aires. Los países comprendidos son: Argentina, Brasil, Colombia Chile, Cuba, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela.
3. CEPAL, *Transporte terrestre internacional: justa compensación por uso de infraestructura de países de tránsito*, E/CEPAL/L.168, Santiago, 1977.
4. CEPAL, *Quinta libertad y Cono Sur: una nueva perspectiva*, LC/R.1754, Santiago, 1997.
5. Véase *Plan de corto plazo: antecedentes históricos 1965-1977*, Poder Ejecutivo Nacional, República Argentina, sin fecha.
6. *Manual técnico del transporte terrestre en Chile*, publicado por Transtudium, Santiago, 1977.
7. *Chile bajo la Unidad Popular*, tomo 11 de una serie publicada por la revista Que Pasa, sin fecha.
8. *Plan de corto plazo*, op.cit..
9. Véase Marcela Eslava M. y Eleonora Lozano R., *El transporte terrestre de carga en Colombia*, Unidad de Análisis Macroeconómico del Departamento de Planeación, Santafé de Bogotá, 1999.
10. C. Wright, *Transporte rodoviário de ônibus*, IPEA, Brasilia, 1992.
11. CEPAL, *El transporte interurbano por bus en Argentina, Brasil y Chile: una análisis comparativo*, LC/G.1662, junio de 1991.
12. CEPAL, *El transporte interurbano de pasajeros en Chile*, LC/R.520/Rev.1, febrero de 1987.
13. CEPAL, junio de 1991, *op. cit.*
14. CEPAL, *The impacts of subsidies, regulation and different forms of ownership on the service quality and operational efficiency of urban bus systems in Latin America*, LC/L.675, agosto de 1992.
15. I. Thomson, *¿Qué pasa si se desreglamenta el transporte colectivo urbano?*, en Boletín de los Transportes de la América Latina, Año II, N° 3, São Paulo, 1993.
16. I. Thomson, *Urban bus deregulation in Chile*, Journal of Transport Economics and Policy, vol 26, N° 3, Londres, 1992.
17. Véase en *Perfil Marítimo de América Latina y el Caribe*, en el website de Intranet de la Unidad de Transporte de la CEPAL.
18. *Diccionario de la lengua española*, edición 21ª, Real Academia Española, Madrid, 1992. La segunda de las dos definiciones de “regular” se aproxima bastante a la de “reglamentar”.
19. Véase, por ejemplo, CEPAL, agosto de 1992, *op. cit.*
20. Thomson, (1993), *op. cit.*
21. Véase, J. Glover. *Privatised Railways*, Ian Allan, Shepperton, Inglaterra, 1998.



ANEXO: ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES DE LA LICITACIÓN DE UN SERVICIO DE TRANSPORTE FERROVIARIO SUBURBANO DE PASAJEROS CON TARIFA REGULADA

En el diagrama, la curva de demanda de servicios ferroviarios (en un corredor de una ciudad) se representa por la curva **AR**, de la cual se puede derivar la función marginal **MR**. En la época de administración estatal, la función de costos medios de la entidad operadora es la **AC(0)**. Supongamos que el gobierno fija la tarifa en **Op_s**, por razones sociales, dando como consecuencia el transporte de **Oq_s** personas (por unidad de tiempo). Los costos de la entidad estatal son superiores a sus ingresos, dando como consecuencia la necesidad de una contribución equivalente al área **p_sBCD** del gobierno a esta entidad (es decir, hay una subvención a la operación).

Ahora, analizaremos unas posibles modalidades de concesionar la explotación del servicio, considerando el caso en que hay dos empresas, o consorcios, interesadas, 1 y 2, cuyas funciones de costos medios son las **AC(1)** y **AC(2)**, respectivamente. Si el servicio fuera concesionado sin que se regulara la tarifa o el volumen de servicios operados, la empresa 2, cuyos costos son menores que la empresa 1, optaría por fijar la tarifa en **Op_m**, a raíz de que a volúmenes superiores, sus costos marginales (dados por la función **MC(2)**) serían mayores que sus ingresos marginales (dados por la función **MR**), significando que el volumen transportado sería de solamente **Oq_m**. En este punto, sus ingresos medios serían bastante superiores a los costos medios, y tendría utilidades equivalentes al área **EFGp_m***. Sin embargo, aunque pudiera vender la concesión por una suma positiva, probablemente el gobierno preferiría mantener la tarifa de **Op_s**, por razones sociales.

En el caso el de los trenes suburbanos de Buenos Aires, el gobierno hizo esto, especificando la tarifa por cobrar (señalada por el monto **Op_s** en el diagrama), y adjudicó la concesión de explotación a la empresa (o consorcio) que pidió la menor subvención (en términos de valor presente) por explotarla. En el diagrama, se supone que dos empresas participaran en la licitación, una de las cuales tiene la función de costos medios de **AC(1)**, teniendo la otra la función **AC(2)**. Ganaría esta última, por solicitar al gobierno la menor subvención por ofrecer el servicio, de solamente **p_sBHI**, en comparación con la **p_sBJK** que pediría la primera. Al gobierno le tendría un beneficio anual, equivalente al área **IHCD**, por concesionar la explotación del servicio, a raíz de que la empresa a la cual se la adjudica necesitaría de una subvención inferior que el déficit de la anterior entidad estatal.

Sin embargo, se observa que los costos marginales de la empresa ganadora, representados por la función, **MC(2)**, al volumen **Oq_s**, serían superiores a la tarifa, que es plana, siendo fijada en **Op_s**. Por lo tanto, la empresa no tendría interés en invertir para mejorar la calidad del servicio con el fin de transportar un mayor número de personas (aunque podría tratar de aumentar los coeficientes de ocupación de los trenes que ya corre de todos modos). Es decir, la empresa concesionaria se preocuparía exclusivamente de reducir los costos de explotación relacionados con el transporte del volumen de **Oq_s** (que es el número de personas que desea viajar si el precio del pasaje se fija en **Op_s**).

Para darle incentivos de aumentar el número de pasajeros, en condiciones en que la tarifa fijada es inferior al costo marginal del transporte al volumen correspondiente a esta tarifa, el gobierno tendría que modificar la manera de concesionar. Una alternativa que se presenta sería bonificar a la empresa

* Estas utilidades serían por en cima de las normales, las que se suponen incluidas entre los costos medios.

concesionaria con un monto por pasajero transportado, por encima del valor del pasaje que paga. En el diagrama, suponemos que la tarifa fijada sigue siendo la O_p , y que la bonificación se define en $OR - O_p = p_s R$. Por lo tanto, efectivamente, la función de ingresos marginales de la empresa sería la línea horizontal RM . El concesionario decidiría transportar a O_{q_x} personas.

En este caso, el gobierno tendría que pagarle una subvención, normalmente anual, equivalente al área $RMBp_s$, y la empresa concesionaria ingresaría utilidades equivalentes al área $NLMR$. En este caso, para la empresa concesionaria, sería muy rentable explotar el servicio y, por esto, estaría dispuesta a pagar una suma considerable para que le adjudicara. El gobierno, en lugar de adjudicar el servicio a la empresa que pida la menor subvención, la asignaría a la que ofrezca pagar el mayor canon para adquirirla. En el diagrama, ese canon se indica también por el área $NLMR$.

Diagrama: Ilustración gráfica de las consecuencias de distintas maneras de concesionar un servicio ferroviario suburbano de pasajeros

