

recursos naturales e infraestructura

El desarrollo institucional del transporte en América Latina durante los últimos veinticinco años del siglo veinte

Ian Thomson



NACIONES UNIDAS



División de Recursos Naturales e Infraestructura
Unidad de Transportes

Santiago de Chile, marzo de 2001

Este documento fue preparado por Ian Thomson, Jefe, Unidad de Transporte, de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Cepal

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1504-P

ISBN: 92-1-321806-6

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.49

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Un cuarto de siglo de cambios en el transporte internacional	7
A. Introducción general	7
B. La reserva de carga marítima.....	7
C. Las líneas navieras estatales	9
D. La aviación comercial internacional.....	10
E. Diferencias de intervención entre el transporte marítimo y aéreo.....	11
F. El transporte camionero internacional.....	12
G. La protección de fabricantes establecidos domésticamente y la obsolescencia tecnológica.....	14
H. El transporte ferroviario internacional	15
II. Un cuarto de siglo de cambios en el transporte nacional	17
A. El transporte camionero nacional	17
B. El transporte autobusero no urbano	18
C. El transporte autobusero urbano.....	20
D. Los ferrocarriles.....	22
III. Los cambios en el sector transportes y la eficiencia económica	25
A. Una experiencia aparentemente exitosa	25
IV. La regulación y el mercado	29
A. La regulación: en el corazón de los cambios	29
B. La reglamentación y la regulación.....	29
C. Un cambio de enfoque hacia fines del Siglo XX	30

D. Los objetivos de la regulación de antaño	30
E. La privatización de la infraestructura de transporte	31
F. La reglamentación de mercados desregulados de servicios de transporte	32
G. Debilidades frente a tendencias monopólicas en el suministro de servicios de transporte	34
Bibliografía	35
Anexo	37
Recuadro 1 Algunas consideraciones conceptuales de la licitación de un servicio de transporte ferroviario suburbano de pasajeros con tarifa regulada.....	39
Gráfico 1 Consecuencias de distintas maneras de concesionar un servicio ferroviario suburbano de pasajeros.....	40
Serie Recursos Naturales e Infraestructura: números publicados	41

Índice de cuadros

Cuadro 1 La participación del Estado en la propiedad de las líneas navieras de algunos países latinoamericanos, 1974 y 1994	9
Cuadro 2 El transporte carretero entre Brasil y algunos países del Cono Sur, 1975 a 1980, y 1998	13
Cuadro 3 Algunas características de una ruta de transporte autobusero interurbano en escenarios de regulación y de desregulación, respectivamente, 1987-1988	19
Cuadro 4 El sector (público o privado) operador del transporte colectivo por buses en ciudades seleccionadas latinoamericanas, en 1977 y 1998	20
Cuadro 5 Empresas ferroviarias privadas en América Latina, 2000.....	23
Cuadro 6 La incidencia de los fletes y seguros en el costo de las importaciones a países latinoamericanos seleccionados, 1974-1975 y 1995-1996	26
Cuadro 7 La proporción en Producto Interno Bruto (PIB) correspondiente al transporte, almacenamiento y comunicaciones, en países seleccionados	26

Resumen

Desde hace un cuarto de siglo, y como norma, cada vez que pudieron, los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe aplicaron una fuerte regulación al sector transporte, cuya meta no solamente fue obtener las economías de escala y distribuir justamente los beneficios de las mismas, o fomentar la eficiencia del sector, sino también, maximizar la participación de las empresas nacionales en el comercio internacional, y/o proteger, a lo menos implícitamente, a los operadores ya establecidos. Para asegurar que éstos no aprovecharan excesivamente la posición cuasi monopólica que esa regulación les otorgaba, los gobiernos solían aplicar un segundo estrato de regulación, destinado a proteger a los usuarios. Evidentemente, existía a nivel gubernamental una reticencia a confiar en el mercado. Si la mera regulación no permitía que lograran sus objetivos, los gobiernos simplemente participaron en la actividad correspondiente como operador.

A lo largo de los últimos 25 años, en casos importantes, los gobiernos han levantado una gran parte de esas regulaciones y, al mismo tiempo, han transferido al sector privado la administración, tanto de obras de infraestructura como de servicios de transporte, que anteriormente habían sido ofrecidos por el sector estatal y que intrínsecamente, por distintas razones, no siempre se suministran en un ambiente completamente competitivo. Sin lugar a dudas, en algunos casos este cambio de enfoque trajo consigo distintos problemas, pero en general parece haber sido relativamente exitoso.

Para garantizar el eficiente funcionamiento de los mercados, a los cuales hoy en día los gobiernos están dispuestos a entregarles un mayor grado de confianza, frecuentemente es necesaria la aplicación de una reglamentación, o regulación, económica, la que es esencialmente diferente de la regulación del pasado, especialmente en el sentido 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.

I. Un cuarto de siglo de cambios en el transporte internacional

A. 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 varias otras regiones del mundo, a raíz de que el punto de partida en muchos de los países de la señalada región demostraba un grado 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 estos países supera el alcanzado en otras regiones del mundo, incluida la mayoría de los países desarrollados.

B. La reserva de carga marítima

En torno a 1975, en el transporte internacional, las políticas de los gobiernos de muchos de los países de la región de América Latina y el Caribe tenían como enfoque la maximización de la fracción de los ingresos generados por dicho transporte que fuera internalizada por las empresas nacionales. Una manifestación de esto fue la aprobación, en abril de 1974, en la sede de 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” (véase Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana, 1975).

Mediante esta teoría, o principio, un 40% del comercio entre un país y otro se reservaba para las líneas navieras del primero, otro 40% para las del segundo, y el resto quedaba a disposición de las de los terceros países. En la realidad, la reserva de solamente un 40% del tráfico para cada uno de los primeros y segundos países constituía un retroceso del principio que había adoptado Brasil en convenios firmados en esa época, con países regionales como Argentina, Chile y México, y otros de otras zonas, como Alemania Oriental, Francia y Polonia, donde la mitad del tráfico fue asignada a cada país firmante.

Brasil, aunque era el país regional proponente más pujante en materia de reserva de carga, no fue el único. Por ejemplo, en 1966, Perú asignó un 20% de la carga, tanto de importación como de exportación, a naves nacionales, agregando que esa fracción debería subir hasta 50%, una vez que existiera una capacidad de transporte suficiente en la marina mercante nacional. El Ecuador reservó porcentajes para los buques de bandera nacional en valores diferentes, según tipo de carga, con algunas limitantes referentes, por ejemplo, a la demora entre una y otra salida de un buque nacional. Inclusive en Chile, la junta militar liderada por el General Pinochet aprobó, a fines de 1979, una ley de fomento de la marina mercante, con cláusulas proteccionistas y reservas de carga de un 50% para naves nacionales (véase Sepúlveda, 1979). El caso chileno es interesante, porque al mismo tiempo, el propio gobierno militar aplicaba una política de desreglamentación en otras áreas del sector transporte, como el transporte urbano e interurbano de pasajeros. En el caso chileno, el fomento de la marina mercante habría sido motivado, a lo menos parcialmente, por consideraciones estratégicas. En la Argentina, se constituyó un Fondo Nacional de la Marina Mercante, con contribuciones de hasta el 2% de los fletes de exportación y hasta el 12% de los de importación, indicando que contar con una marina mercante propia era considerada una causa que justificaba un costo de vida más elevado para los consumidores y un menor dinamismo en el sector exportador (véase Franzini, 1981).

Es evidente que rebajar los costos de transporte marítimo no figuraba como el objetivo primordial de los gobiernos, relegándose a segundo lugar en importancia, después del de la maximización de la participación nacional. En algunos casos, las líneas navieras nacionales podrían haber sido las más eficientes, pero no había razones a priori para creer 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 del Siglo XX, el principio del 40-40 y 20 ya no regía, ni siquiera en el caso del Brasil, que se incluye en el grupo, entre todos los países de la región, que más protección continuaba ofreciendo a sus empresas navieras, y, en general, es uno de los países de la región más cautelosos en dejar los mercados de transporte en manos de los mecanismos de la demanda y la oferta.

El concepto de la reserva de carga corresponde a la época en que los países de la región aplicaban políticas de sustitución de importaciones, las que en general ya han sido desplazadas. De hecho, la reserva de carga es una sustitución de importación de servicios. Aunque mayormente desplazadas, existe todavía una serie de acuerdos bilaterales de reparto de cargas entre los países exportador e importador, como entre Argentina o Chile y Brasil, por la insistencia de países, como Brasil, más conservadores al respecto.

Como ya ha ocurrido en el caso de la Unión Europea, una mayor libertad podría producirse a raíz de la tendencia de reemplazar los acuerdos bilaterales con los multilaterales, a nivel de comunidades de naciones, como del Mercosur (véase CEPAL, 1999). Por otra parte, las restricciones a nivel de comunidades también podrían impedir el desarrollo eficiente del comercio regional, por negarles oportunidades de participar en el mercado a las líneas, de costos posiblemente inferiores, de otros países.

Aún a fines del Siglo XX, el cabotaje nacional, como regla casi unánime en la región, siguió siendo reservado para buques con bandera nacional. Los países de mayores extensiones territoriales y de litoral, como Brasil, no estaban dispuestos a permitir la participación en su cabotaje, de los buques de otras naciones regionales, aún bajo normas de reciprocidad, por sentir que estarían sacrificando más de lo que ganarían en cambio. Por otra parte, los países con servicios de cabotaje menos competitivos, también temían que abrir su cabotaje a buques de otras banderas llevaría a la extinción de sus líneas nacionales. Probablemente, a nivel de bloques económicos subregionales, como el Mercosur, vaya a ocurrir una apertura de los mercados a los buques de cualquier país integrante, pero aún no se observa esa tendencia (véase CEPAL, 2001).

C. Las líneas navieras estatales

A mediados de los años setenta, los gobiernos de los países de la región preferían que las líneas navieras nacionales que protegían perteneciesen al propio Estado, más bien que al sector privado. 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 al caso excepcional de Cuba) (véase La Marina Mercante Iberoamericana, anuarios varios años)¹. 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 1) eran de propiedad estatal; en 1994, la propiedad estatal ya era mucho menos importante en los casos de Argentina, Chile y el Perú.

Cuadro 1
LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA PROPIEDAD DE LAS
LÍNEAS NAVIERAS DE ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS, 1974 Y 1994

País	Participación estatal (%) ^a		Flota Estatal		
			Modernidad relativa ^b		Velocidad relativa ^c
	1974	1994	1974	1994	1974
Argentina	51	21	0.96	0.88	0.92
Brasil	69	80	0.88	1.10	0.97
Chile	65	10	0.70	1.15	1.11
México	66	53	0.69	1.40	1.02
Perú	64	26	0.38	1.34	0.83

Fuente: elaboración propia, I. Thomson, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001, sobre la base de datos publicados en La Marina Mercante Iberoamericana, ediciones de 1976 y 1995, Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericano, Buenos Aires, 1976 y 1995.

Notas:

^a Se define desde el punto de vista de las Toneladas Registradas Brutas (TRB) de los barcos de las líneas navieras del país.

^b 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.

^c El índice de la velocidad relativa de la flota estatal se estima al 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. Sin información para 1994.

¹ Porcentajes basados en cifras en términos de toneladas registradas brutas.

Se observa que en 1974 los navíos de propiedad estatal eran más modernos y tecnológicamente más adecuados que los de propiedad privada, mientras que en 1994, eran los de propiedad privada los más modernos. Estimaciones efectuadas en la Unidad de Transporte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), señalan que, en el 2000, en países como Argentina, Brasil, Chile y Venezuela, donde siguen habiendo navíos pertenecientes al sector estatal, los de propiedad privada son más modernos (véase CEPAL, 2000a).

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, y el hecho de que 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, desde el punto de vista de ingresos generados por tonelada registrada, ya son mayormente de propiedad privada.

D. La aviación comercial internacional

Muchas de las aerolíneas ahora privadas, como Línea Aérea Nacional (LAN) Chile, Venezolana Internacional de Aviación (VIASA), Viação Aérea de São Paulo (VASP), Aerolíneas Argentinas, Ecuatoriana de Aviación, Lloyd Aéreo Boliviano, AVIATECA de Guatemala, y otras, fueron en ese entonces (25 años atrás), de propiedad estatal. En el área de la aviación comercial, una fuerte regulación de tarifas y de otras materias fue impuesta sobre las aerolíneas integrantes por la International Air Transport Association (IATA), y para que hubiera un servicio aéreo entre dos países, ambos tenían que conceder derechos de tráfico recíprocos a sus aerolíneas nacionales de “bandera”, de las cuales había una sola por país, aún en las instancias de países grandes generadores de tráfico, como Argentina y Brasil.

Es decir, había una regulación multinacional de las tarifas, y negociaciones bilaterales de derechos, cuyo origen, a fines de la Segunda Guerra Mundial, surgió de una insistencia británica, producto de un temor de que, en un mundo de “cielos abiertos”, las líneas más eficientes estadounidenses llegarían a dominar los mercados. La misma regulación defendía ahora a las pequeñas y poco eficientes líneas aéreas latinoamericanas contra la misma amenaza de las grandes líneas norteamericanas. Como en el caso del transporte marítimo, el objetivo de los gobiernos era asegurar y, en lo posible, maximizar la participación de sus líneas de bandera, con menores preocupaciones sobre las consecuencias de esto, desde el punto de vista de la competitividad de sus economías. Fue frecuente encontrar que los gobiernos insistieran 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” volvió a ingresar al vocabulario, aunque el concepto no logró ponerse en práctica en muchos casos, particularmente en América Latina. No obstante, las actitudes han cambiado, y los gobiernos tienden a poner 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. Sucesos como: (i) la creación de la clase ejecutiva; (ii) la masificación de aviones de fuselaje ancho; (iii) los problemas económicos relacionados con las periódicas crisis petroleras; (iv) el crecimiento en el número de pasajeros turistas, y (v) el surgimiento de las líneas de fletes (*charter*) de bajo costo, quitaron a la IATA toda posibilidad de controlar las tarifas cobradas por sus integrantes.

Bajo el nuevo esquema, las cláusulas de control de acceso, predeterminación de la capacidad ofrecida y la aprobación de tarifas están desapareciendo (véase Ríos, 1999). Sin duda alguna, el mayor grado de competitividad traído por ese 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. Son los países del Caribe, mucho más dependientes del sector turismo que los latinoamericanos (con menos probabilidades de contar con líneas de bandera), que han acogido con mayor entusiasmo el concepto de los cielos abiertos.

Algunas aerolíneas latinoamericanas se han mostrado capaces de prosperar en el mundo más competitivo de hoy, superando las dificultades intrínsecas de falta de economías de escala que les enfrentaban. Algunas han adquirido rivales nacionales, como Viação Aérea Río Grandense (VARIG) a Cruzeiro do Sul y LAN Chile a Línea Aérea del Cobre (LADECO), pero más interesante es el inicio de la formación de grupos subregionales, la manifestación más demostrativa del cual es el grupo Transportes Aéreos Centroamericanos (TACA) centroamericano, armado por la compra, por parte de la salvadoreña TACA, de paquetes accionarios en líneas de países vecinos, como Línea Aérea Costarricense S. A. (LACSA) y AVIATECA. Otro grupo une a la VASP brasileña con la Ecuatoriana y con Lloyd Aéreo Boliviano. Para la adquisición de aviones, el grupo TACA, LAN y la brasileña Transportes Aéreos Regionales (TAM) se han asociado con el fin de negociar mejores términos contractuales con el consorcio europeo AIRBUS.

El concepto de una sola línea nacional de bandera no ha muerto, aunque ha sido abandonado por varios países, como Ecuador o Perú, pero sigue en el caso de otros, como Argentina. Es interesante observar que, hacia fines de siglo, los gobiernos estaban, a veces, dispuestos a dejar morir las tradicionales líneas de bandera, como AEROPERÚ (extinta en 2000) o VIASA, que no se mostraban capaces de sobrevivir en el mercado. Tampoco les preocupaba necesariamente, que empresas extranjeras adquiriesen la mayoría de las acciones en dichas líneas, como en los casos de AEROPERÚ y VIASA antes de sus respectivas quiebras, y en el de Aerolíneas Argentinas; ni siquiera que la empresa extranjera fuese de propiedad del gobierno de su país de origen. Vale sugerir que, quizás esa falta de preocupación haya sido excesiva, puesto que el control mayoritario extranjero en las líneas nacionales de países latinoamericanos no siempre ha dado buenos resultados, como en los casos de intervención de la estatal española Iberia.

E. Diferencias de intervención entre el transporte marítimo y aéreo

En general, sigue habiendo una mayor intervención y protección de los portadores nacionales aéreos, que de los marítimos. Y dentro del transporte aéreo, la intervención y protección es mayor en el caso del transporte de pasajeros, que en el de carga. Los gobiernos tienden a considerar que, referente a su comercio exterior en bienes, es más importante la calidad de servicio, desde el punto de vista de su eficiencia, competitividad y precios, que el hecho de tener un servicio operado por una empresa nacional; pero, referente al transporte de personas, pesa relativamente menos la consideración de la calidad de servicio. Consideran que, si no se aplican fletes competitivos al transporte de los productos nacionales, entonces los exportadores de otros países les pueden quitar mercados, sin darse cuenta siempre que un producto nacional exportado corresponde a un turista extranjero recibido, el que, si no le es ofrecido un servicio aéreo de buena calidad y tarifa razonable, puede ser quitado por un país competidor.

Referente al transporte marítimo, la situación es al revés. Sigue habiendo vestigios de proteccionismo en el transporte marítimo de carga, pero ningún gobierno latinoamericano complica la vida de las líneas extranjeras que quieren traer turistas en sus buques cruceros, debido en parte, sin duda, a la desaparición virtualmente total de las líneas navieras nacionales de transporte de pasajeros internacionales, dejando a los gobiernos con nada para proteger.

F. El transporte camionero internacional

Referente al transporte terrestre internacional por carretera, hace 25 años, la participación estatal en la propiedad de las empresas y de los vehículos, era inexistente, como casi siempre lo ha sido. Por otra parte, hubo convenios que aseguraron que el tráfico camionero o autobusero entre dos países se repartiera entre las empresas autorizadas por los gobiernos 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 debían estimar la capacidad portante necesaria, y luego emitir autorizaciones para que se proporcionara. En 1980, entre Argentina y Brasil, cada país pudo participar en el intercambio bilateral con una capacidad estática de 16 000 toneladas. Entre Brasil y otros países del Cono Sur, la unidad de medida fue la empresa, más bien que la capacidad estática; por ejemplo, siete empresas brasileñas, y siete chilenas, podían llevar carga entre los dos países (véase Ministério dos Transportes, 1981). Las negociaciones bilaterales, dentro del marco del Convenio, establecieron la participación facultada de cada país, pero la efectiva dependía de la estructura y del dinamismo empresarial en el sector camionero en cada uno de ellos, de los respectivos regímenes impositivos, y de otros factores. Por ejemplo, entre Brasil y Chile, aunque en cada país siete empresas estaban autorizadas a llevar carga entre los dos, las brasileñas absorbieron un 99% del tráfico en 1980.

Los vehículos de un país participante en el comercio bilateral, no podían llevar ni pasajeros ni carga cuyo origen y destino se ubicaran dentro de las fronteras del otro. A los vehículos de terceros países les era permitido, en principio, participar del 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. En esos lejanos días, una de las preocupaciones de la entonces División de Transporte y Comunicaciones de la CEPAL fue el hecho de que: si un país B fuera transitado por camiones pesados que llevaran carga desde un país A, por un lado, a un país C, por el otro, sufriendo daños a sus carreteras por los frecuentemente considerables tonelajes por eje de esos vehículos, entonces el país B debería ser compensado de alguna manera, y no necesariamente mediante la participación de sus camioneros en el mercado de transporte entre A y C. Se propuso una solución técnica a ese problema, la que no fue del gusto de los representantes procedentes de los países A o C en las reuniones de expertos que se celebraron (véase CEPAL, 1977).

El transporte camionero internacional también tenía que enfrentar otros desafíos. Por ejemplo, los límites de pesos por eje definidos en la Decisión 94 del Acuerdo de Cartagena (de la Comunidad Andina) no coincidieron con los límites nacionales establecidos por los países firmantes (véase CEPAL, 1976). Además de las dificultades institucionales, la calidad inadecuada de la infraestructura vial, que siempre se mantuvo administrada por cuenta directa de los ministerios de obras públicas o de transporte, complicaba el transporte vial internacional entre algunos países vecinos, con contadas excepciones. Entre algunos países vecinos, como Bolivia y Chile, o Brasil y Venezuela, ni siquiera había una carretera pavimentada, debido en parte, a una insuficiencia de financiamiento o de tráfico existente, pero también por las preocupaciones estratégicas de los gobiernos militares de la época, y la desconfianza mutua entre ellos.

Conjuntamente, las restricciones institucionales y las insuficiencias infraestructurales garantizaban que los fletes de la opción terrestre más económica (que frecuentemente involucraba un tramo ferroviario, por la mala condición o inexistencia de los caminos en un sector) muchas veces fueran bastante más caros que los de la alternativa marítima, aunque desde el punto de vista de distancia ésta estuviera en desventaja seria. El envío de lingotes de cobre desde Lima a Buenos Aires costaba, en 1977, USD 35 por vía marítima, y nunca menos de USD 89 por la opción terrestre. Entre Lima a São Paulo, valía USD 45 por mar, y a lo menos USD 120 por tierra

(véase Transtudium, 1977). Evidentemente, en esos ejes, el transporte terrestre tenía una fracción modesta del mercado, que en sí mismo era de dimensiones reducidas (véase cuadro 2).

En la época de la firma del Convenio Pentapartito, el comercio internacional por carretera era en general de poca significación; por ejemplo, en 1968 representaba, en relación al tonelaje, probablemente menos de un 2% del intercambio entre Argentina y Chile, países que comparten una frontera de un largo superior a los 4 000 km, y, aún en ese año distante, el transporte aéreo era de igual importancia (véase CEPAL, 1972). Pero, aunque reducido, ya mostraba señales claras de crecimiento, por contar con un marco institucional donde desarrollarse, lo que fue relacionado también con mejoras en la calidad de la infraestructura (véase cuadro 2). El medio camionero ya le quitaba participación de mercado a los trenes, pero, en general, tuvo menos impacto sobre el transporte marítimo o fluvial.

Posteriormente, hacia fines del siglo veinte, 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 normalmente sujetas a cupos. Por otra parte, los vehículos de otros países aún no se les permite participar en tráficos de tipo cabotaje o los de la “quinta libertad” (véase CEPAL, 1997). La calidad de la infraestructura también ha mejorado y, sin contar la cuenca amazónica y la brecha de Darién, las zonas de mayor actividad comercial de casi todos los países están conectadas por caminos pavimentados.

Cuadro 2
EL TRANSPORTE CARRETERO ENTRE BRASIL Y
ALGUNOS PAÍSES DEL CONO SUR, 1975 A 1980, Y 1998
(Porcentaje del intercambio total en toneladas)

País	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1998
Argentina	13.1	11.0	13.5	17.8	11.0	12.0	15.4
Bolivia	11.7	7.7	6,4	8.3	12.8	50.3	31.0
Chile	7.5	4.6	3.7	2.9	3.1	4.6	24.1
Paraguay	93.4	95.7	98.6	87.3	86.3	84.6	89.4
Perú	0.1	-	0.2	0.4	0.1	0.4	1.3
Uruguay	33.5	20.4	18.1	43.3	67.4	61.6	68.5

Fuente: Elaboración propia, I. Thomson, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001, sobre la base de (i) “Sistema de transporte brasileiro e sua articulação com os países do Cone Sul”, Ministério dos Transportes del Brasil, 1981; y (ii) Base de datos de transporte de la Unidad de Transporte, CEPAL.

La mejor infraestructura y las mayores flexibilidades en la oferta de transporte terrestre condujeron a que la fracción que detentaba el medio camionero fuera, en la mayoría de los casos, superior a fines de los años noventa que un cuarto de siglo antes (véase cuadro 2). Sin embargo, parece que esa fracción tiene un techo, impuesto por la proporción del comercio apta para el transporte camionero, que fluctuaba entre los distintos países. En el caso del comercio entre Brasil y Paraguay, esa proporción es muy alta, puesto que las opciones marítima y ferroviaria apenas existen, obligando efectivamente a que la carga se dividiera entre los modos carretero y fluvial.

En el caso del comercio entre Brasil y Argentina, la opción marítima es mucho más viable, implicando que el tráfico apto para el transporte camionero sea correspondientemente más bajo. Se observa un fuerte aumento en la fracción camionera en el comercio entre Brasil y Chile, donde la

ventaja del medio carretero, desde el punto de vista de distancia, es muy marcada. En el caso del comercio entre Argentina y Chile, apenas un 2% había sido transportado por camión en 1968; a 1998 un 48.6% se llevó por este medio (véase CEPAL, 2000b).

G. 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 recibía 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, el mismo en los dos países, 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 surgió una competencia por parte de empresas que sí tuvieron 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 (véase Poder Ejecutivo Nacional, República Argentina, sin fecha).

En el caso de Chile, a principios de los años setenta, la producción nacional de camiones y de buses no urbanos era insignificante, dándole a ese país la posibilidad de evitar un atraso tecnológico mediante la importación libre 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, cuyos vehículos no estaban en 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 (véase Transtudium, 1977).

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. Es decir, en términos generales, la actitud hacia el transporte carretero fue comparable con la hacia el transporte marítimo o aéreo. El transporte era una especie de cordero sacrificado para glorificar los dioses de la industria nacional o la política ideológica.

La situación a fines del Siglo XX es diferente, a veces por cambio de política y a veces, posiblemente, por cambio de entorno. 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 los de Centroamérica, los transportistas pueden optar por vehículos importados usados. Los países productores han bajado las barreras aduaneras, especialmente para el comercio intra-Mercosur, pero de igual importancia es el establecimiento de nuevas empresas fabricantes en el territorio nacional como es el caso de Argentina y Brasil, lo que trae consigo un aumento en la competitividad del mercado doméstico. En Brasil, por ejemplo, la competencia entre firmas como Mercedes Benz, Ford, Scania, Volvo y Volkswagen, asegura que aquella que no actualice los productos ofertados en el mercado, seguramente perdería ventas.

H. El transporte ferroviario internacional

A mediados de la década de los años setenta, el transporte ferroviario internacional se encontraba en una situación bastante complicada. En años anteriores, algunas empresas privadas como la International Railways of Central America (IRCA), la Peruvian Corporation, y el Ferrocarril Antofagasta (Chili) and Bolivia Railway Company Limited (FCAB) poseían ferrocarriles internacionales y administraban coordinadamente los tramos en ambos lados de las fronteras (en un caso, mediante una conexión lacustre de propiedad de la empresa ferroviaria); pero, al llegar a mediados de los años setenta (y sin considerar la sección chilena del FCAB), todas habían sido estatizadas como consecuencia de quiebras o por motivos ideológicos. Al ser estatizado un ferrocarril internacional, se convierte efectivamente en dos ferrocarriles nacionales con sus propios equipos, sistema de tarificación, etc. El mismo destino había sufrido en 1927, el Ferrocarril de Arica (Chile) a La Paz (Bolivia), por la transferencia de la sección boliviana al gobierno del país altiplánico. En la década de los años veinte, se unieron las administraciones argentina y chilena del Ferrocarril Transandino, pero esto duró pocos años, y mucho antes de la década de los años setenta, ya operaba otra vez como dos líneas nacionales (véase Thomson y Angerstein, 2000).

A pesar de los esfuerzos de la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles, la separación de la administración sirvió para dificultar el transporte internacional, por una serie de razones, desde el pago del flete hasta las demoras en frontera mientras que se cambiaban locomotoras. A veces, especialmente en el caso del transporte de pasajeros, había también un cambio de vehículo remolcado. En casos importantes, como entre Argentina y Brasil, la separación administrativa fue respaldada por otra física, por diferencia de trochas.

La solución a muchas de esas dificultades surgió en la década de 1990, por la manera sensata de devolver los ferrocarriles al sector privado. En 1996, efectivamente, la administración del FCAB (en Chile) se reunió con la de las líneas bolivianas que anteriormente, hasta 1961, habían formado parte del propio FCAB. En 1999, la administración de los ferrocarriles en el sur brasileño se unió con la de los argentinos entre la frontera y Buenos Aires. En el 2000, se le otorgó a la empresa chilena Empresa de Transporte Ferroviario S.A. (FERRONOR) el derecho de llegar con sus propias locomotoras y tripulaciones hasta la ciudad argentina de Salta. A raíz de la fusión administrativa, se impulsó el tráfico internacional, como en el caso del transporte entre Bolivia y Antofagasta, que subió de 240 569 toneladas en 1994, a 417 700 tres años más tarde.

Por otra parte, en relación al intercambio total, sigue siendo de poca significación el transporte internacional por ferrocarril en América Latina, y continuará siendo así, a lo menos en el corto plazo, por una escasez de conexiones. Sin embargo, la mayor coordinación, que reapareció en los años noventa, promete mejorar su importancia, dentro de los límites físicos existentes (véase Thomson, 1997).

II. Un cuarto de siglo de cambios en el transporte nacional

A. El transporte camionero nacional

El transporte camionero doméstico de carga a veces dependió de cupos o de una obligación de pertenecer a un gremio reconocido por el Estado, pero normalmente éste no intervenía en la fijación de los fletes o en otras materias esencialmente comerciales, y, si lo hubiese hecho, 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 ni siquiera el gobierno socialista de la época fijó los fletes. Según el Presidente de la Confederación de Dueños de Camiones se había comprometido a fijarlos, pero no lo hizo, y esto contribuyó a provocar el famoso paro iniciado en julio de 1973 (véase Revista Qué Pasa, sin fecha).

Es evidente, al leer los informes técnicos de la época, que existía a veces una fuerte preferencia a nivel gubernamental en favor de la regulación (económica) del mercado, y además, a la protección de los operadores establecidos. Una fuente argentina habla del “fracaso” de los intentos de su gobierno federal de regular, y que el objetivo de regular y controlar no había sido alcanzado en lo que respecta al transporte de carga (véase Poder Ejecutivo Nacional, República Argentina, sin fecha). 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 influyeron, pero igualmente importantes fueron las fluctuaciones en la demanda, dependiendo de las temporadas, producto de las cosechas, lo que no hace factible la fijación de fletes y muy complicado el control sobre la capacidad instalada en la flota.

La propiedad estatal en el transporte camionero efectivamente no existía hace 25 años, y tampoco existe hoy (sin contar el caso inusual de Cuba). Sin embargo, a principios del decenio de los años ochenta, el gobierno del Presidente Siles Zuazo, en Bolivia, incluyó el transporte camionero dentro de las funciones de la flamante Empresa Nacional de Transporte Automotor (ENTA) pero apenas había empezado a operar en momentos en que asumió las riendas del gobierno el Presidente Paz Estenssoro. Como parte de su programa de estabilización económica, la ENTA fue liquidada.

A fines de los años noventa, la situación referente a la reglamentación del transporte camionero, de hecho, no es muy diferente a la de hace 25 años. Sin embargo, algunas perturbaciones se introducen, a raíz de 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 poderosos, como el de los camioneros, los que, si actúan de forma conjunta, podrían llegar a paralizar a un país. Estas presiones surgen especialmente en momentos de crecimiento económico inferior a lo esperado, que provoca un desequilibrio entre la demanda y la oferta de los servicios camioneros, conduciendo a una depresión en el nivel de los fletes. Fue esto lo que ocurrió, en 1999 ó 2000, en una serie de países, como Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay. Las agrupaciones de camioneros piden, y a veces consiguen, la adopción de algunas medidas que fomentarían el transporte carretero, como una rebaja en los peajes o en el precio del diesel, y otras que lo frenarían, como una congelación del parque de vehículos.

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 ninguno de estos dos fenómenos ocurriera, en el mediano plano tendería a aumentar la rentabilidad de la actividad camionera, incentivando una expansión en el parque de vehículos, y agravando el propio problema que se desea resolver. Esto es precisamente lo que ocurrió en Colombia, en 1996, que constituye uno de los pocos casos en que la fijación de fletes ha sido intentada, y verifica la efectiva imposibilidad de hacerlo (véase Eslava y Lozano, 1999).

B. El transporte autobusero no urbano

Los burócratas gubernamentales que lamentaban, hace más de veinte años, las dificultades de regular 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 muchos casos, en una necesidad percibida de proteger a los ferrocarriles.

En Brasil, a mediados del decenio de los años 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 (véase Wright, 1992). A mediados del decenio anterior, la situación habría sido parecida (y, en este caso particular, al llegar a fines del Siglo XX, muy poco había cambiado).

Efectivamente, las empresas llegaron a considerar las rutas que operaron como parte de su propio patrimonio. En 1991, la CEPAL observó que, por lo menos desde el año 1945, ninguna empresa había perdido su derecho de operar una ruta interurbana en Brasil (véase CEPAL, 1991).

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, por la falta de incentivos para maximizar la eficiencia. En Brasil, en algunas rutas, los factores anuales de ocupación superaron a veces el 90%, lo que seguramente habría significado que algunas personas no habrían podido adquirir pasajes en momentos de mayor demanda, a lo menos al precio oficial (véase cuadro 3). A fines de los años noventa, el transporte interurbano brasileño mostraba muy pocos cambios en relación con el de mediados de los años setenta. En distintas ocasiones, el gobierno ha señalado su deseo de ir paulatinamente introduciendo, a una tasa determinada por la duración de las actuales concesiones y permisos, una mayor competitividad en las rutas.

Sin embargo, hasta el momento no ha logrado superar las objeciones legales presentadas por las empresas existentes. El apoyo para retener el *status quo* anticompetitivo en el transporte autobusero brasileño entre los distintos ministros y congresistas es realmente impresionante. A principios del año 2001, había proyectos en el Congreso para mantener los derechos exclusivos de las empresas existentes, durante otros 15 años, sin licitación, aparentemente contrarios al artículo 175 de la Constitución Federal (véase Lycurgo, 2001).

Cuadro 3

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE UNA RUTA DE TRANSPORTE AUTOBUSERO INTERURBANO EN ESCENARIOS DE REGULACIÓN Y DE DESREGULACIÓN, RESPECTIVAMENTE, 1987-1988

Característica	R u t a	
	Río de Janeiro a Caratinga	Santiago a Coquimbo/La Serena
País	Brasil	Chile
Escenario	regulación	desregulación
Kilometraje	476	462
Tarifa por pax-km (USD)	0.0130	0.0150
Cantidad de empresas	1	8 ^a
Coefficiente de ocupación (%)	88	55

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "El transporte interurbano por bus en Argentina, Brasil y Chile: un análisis comparativo", LC/G.1662, junio de 1991.

^a Una de las ocho empresa chilenas operaba buses cama, cobrando una tarifa de USD 0.0200 el km.

En algunos otros países, el sector ha sido desreglamentado, en lo que se refiere a sus características económicas, comenzando con Chile en 1977. Otros países donde ha habido una desreglamentación son: Argentina (en las 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 (véase CEPAL, 1987). Luego, otro estudio comparó entre sí los casos del Brasil, de fuerte regulación, Chile, donde el mercado había sido desreglamentado, y Argentina, donde, a

fin del decenio de los años ochenta, en que se realizaba el estudio, se aplicaba un régimen de una regulación más flexible que en Brasil (véase CEPAL, 1991).

No todos los casos de desreglamentación han resultado en un éxito indiscutible, como el del Perú, donde el servicio fue colocado en “un estado de emergencia”, por una proliferación de accidentes, reponiéndose un sistema de reglamentación dirigido específicamente a intensificar la seguridad (véase Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, 1997). Esto no ocurrió en otros casos, como en Argentina o Chile, y parece haber sido una consecuencia de: (i) la fragmentación empresarial del Perú; (ii) la antigüedad del parque; (iii) la liberalización de la importación de buses usados, y (iv) una insuficiencia en la fiscalización técnica, tanto de choferes como de vehículos. Sin dudas, a fines del siglo veinte los gobiernos de la región tendieron a cuestionar la necesidad de la reglamentación económica del sector, y siempre que las normas legales lo permitieran, se preveía una mayor flexibilización reglamentaria que llegaría tarde o temprano, a depender de la influencia que pudieran ejercer los beneficiarios del sistema existente, es decir, las empresas que actualmente cuentan con permisos de operación.

C. El transporte autobusero urbano

A mediados de la década de los años 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 cuadro 4).

Cuadro 4

**EL SECTOR (PÚBLICO O PRIVADO) OPERADOR DEL TRANSPORTE COLECTIVO
POR BUSES EN CIUDADES SELECCIONADAS LATINOAMERICANAS, EN 1977 Y 1998**

Ciudad	Papel menor ^a	
	1977	1998
Asunción	Gobierno nacional (tranvía)	-
Lima	Gobierno nacional	-
México ^b	Gobierno nacional (trolebus)	Gobierno nacional (trolebus)
Santa Fe de Bogotá ^c	Gobierno nacional (trolebus)	-
Santiago	Gobierno nacional (trolebus)	-
Caracas	Gobierno municipal	Gobierno nacional
São Paulo	Gobierno municipal	Gobierno estatal ^d
Quito	-	Gobierno municipal (trolebus)
Buenos Aires	-	-
Curitiba	-	-
La Paz ^b	-	-
Montevideo	-	-

Fuente: Elaborado por el autor, I. Thomson, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001.

Notas:

^a El papel mayor en sector privado.

^b Entre 1977 y 1988, hubo operación por parte de empresas estatales de papel menor en La Paz y mayor en México.

^c En el año 2000, la capital de Colombia pasó a llamarse “Bogotá D.C.”.

^d Limitado a servicios especiales.

El motivo de la participación del Estado en la operación del transporte colectivo era, básicamente, social, buscando asegurar a las familias de menores ingresos un medio para 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 (véase CEPAL 1992).

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 aún 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 para las familias de menores ingresos; en efecto, por diferentes mecanismos, en principio, la autoridad puede especificar la calidad de servicio que desea ver operado y licitarlo, adjudicándolo al interesado que pida la menor subvención por el derecho de suministrarlo. Por otra parte, cabe mencionar que en la práctica, esto no siempre es muy fácil de hacer.

A lo largo de los últimos decenios, es innegable que las tarifas han subido en valores reales. Hacia fines los años ochenta, aunque hubo mucha variación entre una ciudad y otra, la tarifa tendía a fluctuar alrededor del equivalente de USD 0.1; diez años más tarde, se ha triplicado, en dólares corrientes (y más que duplicado en valores constantes). No corresponde buscar la explicación de esa alza en el retiro del sector público como operador; aunque las causas no han sido determinadas con seguridad, es muy probable que se deba a factores como: (i) las prolongaciones en el recorrido de las rutas; (ii) el impacto de la creciente congestión de tránsito sobre los costos de explotación; (iii) el financiamiento de la incorporación de innovaciones tecnológicas en los vehículos; (iv) controles más estrictos sobre los horarios trabajados por los choferes; (v) mejoras en la cobertura de la red; (vi) mejoras en la frecuencia de servicio, y (vii) niveles de *confort* menos malos que los de antes.

Aunque la licitación al sector privado es compatible con la subvención del servicio, a fines del siglo veinte, los casos de subvención son bastante más escasos que los de 25 años atrás. A los gobiernos todavía les interesa que las tarifas estén bajas, para no perjudicar a las clases sociales de menores ingresos y no dar un impulso innecesario al índice de precios, pero también se dan cuenta, casi siempre, que el cobro de tarifas de valores inferiores que los costos correspondientes, sin subsidios, conduce a un deterioro en la calidad de servicios y a perjudicar los intereses de los propios ciudadanos de menores ingresos que tratan de proteger. El caso de Guatemala, en el año 2000 es excepcional e instructivo, y confirma que los intentos de congelar la tarifa, o limitar las alzas a montos porcentuales inferiores que la inflación, siguen pudiendo conducir a paros de operadores, manifestaciones populares en contra a las autoridades, la intervención forzada de éstas en la operación del servicio y hasta la muerte de ciudadanos (véase CEPAL, 2001).

Aunque las tarifas hayan subido mucho, los usuarios las aceptan con mayor pasividad, o quizás resignación, que en décadas anteriores. Influye en esto, el control de la inflación en la gran mayoría de los países de la región, lo que hace innecesarias las bruscas alzas que periódicamente actualizan el valor de los pasajes. El valor de la tarifa sigue siendo alto para sectores importantes de la población, pero las herramientas elegidas para enfrentar la situación ahora son más diversas, e incluyen: (i) la dirección de subsidios a los usuarios más necesitados (por ejemplo, mediante el sistema vale transporte del Brasil); (ii) mejoras infraestructurales para facilitar la circulación de los buses (como en Curitiba y Bogotá); (iii) la admisión de algún deterioro en la edad o condición física de los vehículos (Lima y Santiago); (iv) una reducción en el largo de los recorridos (propuesta en Santiago); (v) reorganización estructural del servicio (Quito), y (vi) la promoción de mayores eficiencias empresariales (Santiago). Tales soluciones son más complejas de implantar que simplemente congelar el valor del pasaje, pero tienen probabilidades mucho mayores de lograr mejoras perdurables.

Simultáneamente con la privatización del servicio, en algunas ciudades como Santiago y Lima, ocurrió una desreglamentación bastante completa. Ésta 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, el poder de los gremios que unen los operadores, y la incompleta disponibilidad de informaciones sobre los servicios a los usuarios (véase Thomson, 1993). 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 (véase Thomson 2000). Esa regulación logró resultados interesantes, aunque no inmejorables, por varias razones, incluido un reconocimiento todavía imperfecto, por parte de las autoridades, del vínculo entre el valor de la tarifa y el costo de proporcionar el servicio.

D. Los ferrocarriles

A mediados de los años 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, el centenario FCAB, una empresa extranjera que consiguió retener en su poder durante los años del gobierno socialista en Chile, de 1971 a 1973, un ferrocarril estratégicamente importante, que vincula al puerto de Antofagasta con el complejo minero de Chuquicamata y la frontera con Bolivia (véase Thomson y Angerstein, 2000). 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 años setenta, los tráficos ferroviarios se podían dividir en tres categorías: (i) los importantes para la economía y que pudieron seguir transportándose ferroviariamente sin la intervención de los gobiernos, a veces de una manera más eficiente que sería posible si los gobiernos interviniesen; (ii) los importantes para la economía, o por razones sociales, que sin ninguna intervención por parte de los gobiernos, se transferirían a las carreteras y calles, causando serios problemas de congestión, destrucción de caminos, etc., o dejando 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, entre los años 1970-1980, el déficit de Ferrocarriles Argentinos llegó a acercarse a un 2% del presupuesto nacional y, en los peores momentos, perdía casi USD 4 millones cada día (véase Sánchez *et al.*, 2000). Los gobiernos llegaron a concluir que las concesiones de operación de servicios del primer tipo podrían ser vendidas a operadores privados y que los servicios de categoría del tercer tipo deberían ser abandonados. Los del segundo tipo podrían concesionarse también, pero con subsidios.

Casi toda la actividad respecto a la privatización ferroviaria ocurrió a partir de principios de los años noventa. Ya en el año 2000, las empresas ferroviarias de carga privadamente administradas llegaban a 31 en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Panamá, México y Perú. Hace unos diez a veinte años, solamente existía una. En un futuro cercano, habrán más, de países como Costa Rica, El Salvador y Paraguay, y otras en México (véase cuadro 5). Adicionalmente, otras siete empresas privadas ya operan en el área del transporte urbano o suburbano de pasajeros, en las ciudades de Buenos Aires y Río de Janeiro.

La experiencia latinoamericana de la privatización ferroviaria ha sido generalmente positiva. Las operadoras privadas de transporte de carga 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 la administración estatal (aunque no siempre en comparación con hace 25 años). El proceso privatizador ha logrado devolver a operaciones algunos ferrocarriles que parecían ya enterrados para siempre, como los guatemaltecos. Por otro lado, han habido problemas, y algunas de las empresas no han logrado una rentabilidad adecuada e incumplen con una parte de sus obligaciones contractuales con el gobierno (véase CEPAL, 2000). En el caso de las operadoras de los trenes suburbanos de Buenos Aires, ha subido tanto el número de pasajeros como su eficiencia operacional.

Cuadro 5
EMPRESAS FERROVIARIAS PRIVADAS EN AMÉRICA LATINA, 2000^a

País	Empresas	Km de ruta
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Ferrosur Roca • Nuevo Central Argentino • FerroExpreso Pampeano • Buenos Aires el Pacífico • Mesopotámico General Urquiza 	30 000
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa Ferroviaria Andina • Empresa Ferroviaria Oriental 	3 300
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Vale do Rio Doce (Vitoria a Minas) • Vale do Rio Doce (Carajas) • Ferronorte • Ferrovia Centro-Atlântica • MRS Logística • Tereza Christina • Ferrovias Bandirantes • Ferropar • Ferrovia Sul-Atlântico • Novoeste 	28 500
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Ferrocarriles del Norte de Colombia • Ferrocarriles del Pacífico 	2 000
Chile^a	<ul style="list-style-type: none"> • Ferrocarril Antofagasta (Chili) and Bolivia (FCAB) • Ferrocarril del Pacífico^b • Ferrocarril Arica a La Paz • Ferronor 	4 950
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Ferrovias Guatemala 	800
México	<ul style="list-style-type: none"> • Transportación Ferroviaria Mexicana • Ferromex • Ferrosur • Durango 	14 500
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> • Panamá Canal Railway 	80
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Ferrocarril Central Andino^b • Ferrocarril del Sur^b 	1 450

Fuente: Elaboración propia, I. Thomson, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001, sobre la base de informaciones encontradas en Thomson (septiembre de 1997), las revistas Rieles y Realidad Ferroviaria, y, Jane's World Railways, edición 40.

^a En 1975, en Chile operaba la empresa FCAB con 850 km de ruta.

^b Por el uso de las vías, debiera pagar peaje a otra empresa, que en el caso peruano, está relacionada con las empresas operadoras).

III. Los cambios en el sector transportes y la eficiencia económica

A. 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 será posible hacerlo 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 del sector transporte, podemos reflexionar sobre algunos índices relacionados específicamente con el transporte marítimo. Es evidente, por las cifras presentadas en el cuadro 6, que, entre las décadas de 1970 y 1990, bajó el costo relativo de los fletes y los seguros sobre las importaciones latinoamericanas. Está por 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 ha sido analizada mediante estudios llevados a cabo durante el período 1999 a 2000 en la Unidad de Transporte de la CEPAL (véase CEPAL, 2001).

Cuadro 6

**LA INCIDENCIA DE LOS FLETES Y SEGUROS
EN EL COSTO DE LAS IMPORTACIONES A PAÍSES
LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS, 1974-1975 Y 1995-1996**

(Valor CIF = valor FOB de las importaciones en porcentajes)^a

País	1974-1975	1995-1996
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.

^a Costo, seguro y flete (Cost, Insurance & Freight (CIF)) y Franco a bordo (Free on Board (FOB)).

El sector transporte, en general, es comprendido por las cifras presentadas en el cuadro 7. Obsérvese que, en precios constantes, tanto en Argentina como en el Perú y en Bolivia, entre el período 1975-1980 y 1994-1996, subió el porcentaje representado por el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones en el Producto Interno Bruto (PIB); es decir, subió más que el PIB el consumo de dichos servicios.

Cuadro 7

**LA PROPORCIÓN EN PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) CORRESPONDIENTE AL
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES, EN PAÍSES SELECCIONADOS**

País	Año	Precios		Proporción de servicios de transporte en el PIB (%)
		Corrientes	Constantes de	
Argentina	1980	✓	-	7.8
	1994	✓	-	5.5 ↘
	1980	-	1986	4.1
	1994	-	1986	5.1 ↗
Perú	1975	✓	-	6.7
	1996	✓	-	3.6 ↘
	1975	-	1975	6.2
	1996	-	1975	7.2 ↗
Bolivia	1980	✓	-	6.0
	1996	✓	-	8.7 ↗
	1980	-	1980	6.0
	1996	-	1980	10.4 ↗↗

Fuente: Elaboración propia, I. Thomson, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001, sobre la 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, si se efectuaran las mediciones desde el punto de vista de precios corrientes, bajó el porcentaje representado por el transporte y servicios afines; y en el caso de Bolivia, subió, pero menos que la subida a precios constantes.

Se concluye, por lo tanto, que subió el consumo de un conjunto de servicios, entre los cuales figura destacadamente el transporte, mientras bajó sus costos. No ha sido posible, mediante un

análisis de los datos publicados en las cuentas nacionales, efectuar el análisis únicamente para el sector transporte; por esto, uno tiene que suponer que la conclusión alcanzada para el conjunto de servicios de transporte, almacenaje y comunicaciones, rija también para el sector transporte propiamente tal. Considerando que sea correcto ese supuesto, se estima, preliminarmente, que en general 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 propios cambios hayan contribuido a ese resultado satisfactorio.

Los cambios a los cuales hacemos referencia ocurrieron en un período en que el mundo entero avanzaba hacia la llamada globalización económica. Cabe muy poca duda que, si no hubiese sido modernizada la institucionalidad del sector transporte en los países de la región, estos países habrían sido relegados a una situación en que no pudiesen competir, en igualdad de condiciones, en esa nueva economía globalizada. La mera ineficiencia de los sistemas de transporte habría servido para aumentar, innecesariamente, los precios en que el sector exportador podía colocar sus productos en los mercados externos. Sus ventas habrían bajado, y con ellas se habría reducido el volumen del empleo que pudieran ofrecer. Efectivamente, sin los cambios ocurridos en el sector transporte, los países y sus ciudadanos habrían sido más pobres.

IV. La regulación y el mercado

A. La regulación: en el corazón de los cambios

El desarrollo del sector transporte en la región, durante los últimos 25 años, ha tenido que ver no solamente con las innovaciones tecnológicas sino también con los cambios en áreas institucionales, relacionadas con la privatización y la regulación, los que merecen un análisis de una orientación más conceptual, que las descripciones de los capítulos anteriores.

B. La reglamentación y la regulación

La palabra reglamentar no es necesariamente sinónimo de regular: (a) la primera se define como “sujetar a reglamento (es decir a una colección ordenada de reglas o preceptos) a un instituto o a una materia determinada”, y (b) 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 (véase Real Academia Española de la Lengua, 1992)². Es decir, tanto reglamentar como regular pueden significar imponer orden, pero solamente regular implica que el orden que se impone se aplique para lograr fines específicos. Aunque hay una diferencia entre el significado de las dos palabras, no siempre es muy evidente cuál corresponde en cada caso. La imposición de una norma

² La segunda de las dos definiciones de “regular” se aproxima bastante a la de “reglamentar”.

de tránsito será, probablemente, interpretada por la mayoría de las personas como un ejemplo de la reglamentación, pero también tiene el fin determinado de evitar que los ocupantes de las calles se anulen unos a otros, y, por esto, podría considerarse como ejemplo de regulación.

C. Un cambio de enfoque hacia fines del Siglo XX

Hace 20 ó 25 años, en lo que se refiere a los aspectos económicos del sector transporte, los gobiernos desconfiaban del mercado, y aplicaban reglamentos como sustituto (es decir, reglamentaban), pero también regulaban para lograr fines específicos, como una mayor proporción del mercado para las líneas navieras nacionales. Hoy en día, el objetivo es más bien lograr que el mercado funcione, por imponer reglas para evitar tendencias anticompetitivas. Si un gobierno simplemente implanta una política que asegure que funcione adecuadamente el mercado, entonces estaría imponiendo una reglamentación; pero si aprovecha la oportunidad para hacer más probable que el mercado produzca un resultado preferido (lo que puede hacer por subsidiar o cobrar impuestos discriminatorios a algunos factores de producción), entonces, lo estaría regulando.

D. Los objetivos de la regulación de antaño

Frecuentemente se cita como objetivos de la regulación de una actividad económica, la obtención de las economías de escala y su aprovechamiento a favor de la comunidad en general, más bien que de la empresa productora. Por ejemplo, generar tales economías podría ser el objetivo de asignar la totalidad de los servicios de transporte sobre un eje a una sola empresa, cuyas tarifas se deberían controlar, para que los beneficios de las economías favoreciesen a los usuarios, más bien que a los dueños de la empresa.

En algunas áreas de economía, la existencia de las economías de escala es evidente, como en los casos de la infraestructura de transporte, incluidas las carreteras y los ferrocarriles no sujetos a congestión. Sin embargo, a mediados de los años setenta, esas infraestructuras, que muchas veces constituían pasos casi obligatorios para quienes quisieran desplazarse sobre un corredor en particular, estaban en América Latina, casi siempre administradas directamente por los gobiernos, que pudieron asegurar la transferencia de los beneficios de escala a la comunidad a través del conjunto de tarifas que ellos mismos decidiesen aplicar. Por lo tanto, la regulación se refirió, particularmente a los servicios de transporte, más bien que a la infraestructura ocupada por estos servicios.

Respecto a servicios como el transporte marítimo y aéreo internacional, y el autobusero, tanto internacional como urbano o interurbano doméstico, a mediados de los años setenta, los gobiernos determinaban los resultados deseados, relacionados 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 emitieron los decretos necesarios para producirlos. La regulación solía involucrar imposiciones físicas, más bien que monetarias, como la asignación de x% del mercado, o de la capacidad ofrecida al productor A, o la obligación a cada productor que ofreciera un determinado número de servicios por unidad de tiempo. En tales casos, es implícita una desconfianza casi total en el mercado, puesto que los resultados deseados pudieron haber sido producidos, con mayor eficiencia, por la aplicación de una combinación de impuestos y subsidios.

Los gobiernos de mediados de los años setenta asignaban derechos monopólicos de explotación de servicios de transporte donde no era muy evidente la existencia de economías de escala, por ejemplo, en el caso del transporte autobusero, sobre el cual una serie de estudios llevados a cabo en los Estados Unidos, la India, el Reino Unido y otros países, sembraron importantes dudas sobre la existencia de dichas economías (por ejemplo, véase entre otros, Lee y Steedman, 1970; Koshal, 1970). Según hemos señalado en el presente documento, la explotación

monopólica de una ruta autobusera puede producir costos por pasajero/km relativamente bajos, pero solamente por los altos coeficientes de ocupación de los vehículos. La evidencia que tenemos indica que los costos por asiento/km tienen otro comportamiento. Si el objetivo fuera aprovechar las eventuales economías de escala, la aplicación de políticas de regulación por parte de los gobiernos de los países de la región al transporte autobusero, especialmente en el área no urbana, pudo haber equivalido a tratar de cazar a un *yeti*, es decir, a un animal cuya existencia no se ha podido comprobar.

En otros casos es más evidente que, el generar economías de escala no fue el objetivo de un gobierno que regulaba una actividad, como en el de la reserva de carga para buques o camiones nacionales, puesto que no había normas referente a cuántas empresas nacionales podrían participar en el transporte, y tampoco una fijación de fletes para que los eventuales beneficios se transfiriesen a los usuarios. Las metas de la política habrían sido, en distintas oportunidades, generar empleo para tripulantes de nave o camioneros nacionales, poder contar con una capacidad significativa de transporte naviero en tiempos de emergencia nacional, aumentar las contribuciones por impuestos, o nacionalismo puro. La reserva de carga, a lo menos sin que hubiera fijación de precios, actuaba, intrínsecamente, en contra a una maximización de la eficiencia económica, a lo menos en el corto plazo.

Si un gobierno hubiera deseado repartir el mercado entre productores, lo podría haber hecho mediante una asignación física mandada por decreto. Pero, si el objetivo era favorecer a grupos de usuarios, era necesario controlar precios, fijándolos en valores que favoreciesen a tales grupos. Por lo tanto, además, a veces se aplicaban imposiciones monetarias, como las de la tarifa por cobrar, con poco pensamiento asignado a la reacción del mercado, y particularmente sobre las consecuencias de la imposición de esa tarifa desde el punto de vista de la calidad de servicio que generaría. Por ejemplo, parece no haber sido siempre plenamente reconocido que el establecimiento del valor de los pasajes para viajar 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 respetasen, adecuadamente, la dignidad de los propios ciudadanos cuyos intereses el gobierno buscaba proteger por la fijación de la tarifa en valores reducidos. Esto ilustraría que, no solamente existía una desconfianza en el mercado, sino que además, un desconocimiento de los mecanismos del mismo entre los políticos y sus asesores.

A veces, la desconfianza, o desconocimiento, del mercado fue suficiente como para considerar justificada la intervención del gobierno como operador, lo que se dio también en casos en que, evidentemente, 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 si el gobierno resiste la tentación de usar a las empresas como herramientas políticas. Sin embargo, las empresas privadas tratan naturalmente de evitar la bancarrota, tal como las especies de animales tratamos instintivamente de evitar la extinción, lo que las incentiva a mantener altos niveles de eficiencia, a diferencia de las entidades estatales. Las empresas estatales latinoamericanas no se han destacado por su eficiencia económica (véase CEPAL, 1992). Los gobiernos de los países de la región tampoco se han mostrado muy duros frente a la atracción de intervenir en ellos con fines políticos.

E. La privatización de la infraestructura de transporte

Hemos señalado que hace 25 años la infraestructura de transporte estuvo, casi siempre, administrada por los gobiernos. Posteriormente, la administración de una parte significativa de ella, especialmente las obras mayores y de mayor uso, ha sido transferida al sector privado. Esa infraestructura para transporte, sea carretera, ferroviaria, portuaria o aeroportuaria, está frecuentemente sujeta a indivisibilidades y economías de escala, y, aunque no fuera así, el hecho de

que su planificación sea normalmente centralizada, y además, dependiente de una serie de permisos y autorizaciones de distintas entidades públicas, dificulta que una empresa privada simplemente construya un camino, ferrocarril, etc., para competir con otro ya existente. Por lo tanto, al privatizar tales infraestructuras, normalmente por el mecanismo de la concesión, en la mayoría de los casos los gobiernos especifican los precios máximos que se pueda cobrar por su uso, con el fin de evitar que el concesionario internalice las economías de escala para su propio beneficio. En eso, la infraestructura de transporte no es diferente, en principio, a la de la energía o de las telecomunicaciones.

La privatización de los servicios ferroviarios urbanos posee características interesantes, que se analizan en el anexo, que correspondería aproximadamente a la situación de Buenos Aires, donde estos servicios fueron concesionados en la primera mitad del decenio de los años noventa. En el ejemplo analizado, se considera que el gobierno fija la tarifa, en un valor menor que el que elegiría voluntariamente un concesionario que buscara maximizar sus utilidades. Por otra parte, si la tarifa fijada es inferior que el costo marginal de colocar el producto en el mercado, el concesionario no tendrían incentivos de atraer al servicio un mayor número de usuarios.

Los gobiernos no siempre han fijado los precios que un concesionario de la infraestructura está autorizado a cobrar, por ejemplo, en el caso de algunos puertos y de los ferrocarriles dedicados al transporte de carga. Es interesante esa libertad de los fletes permitida a las empresas ferroviarias. Podría implicar que los gobiernos consideran que la competencia, camionera u otra, sea suficiente para garantizar el adecuado funcionamiento del mercado, o, que no les preocupa que la empresa ferroviaria internalice para sí misma una parte del excedente de las empresas productoras, normalmente mineras o agrícolas, que hacen uso de los servicios ferroviarios. Por no fijar los fletes que el concesionario ferroviario puede cobrar a tales clientes relativamente cautivos, el gobierno podrá aumentar el valor comercial de la concesión y, por lo tanto, venderla en un mayor precio. No será necesariamente el concesionario ferroviario que retenga el excedente recaudado a sus clientes cautivos, puesto que, efectivamente, él lo habría transferido al gobierno, a través de su incorporación su oferta económica entregada en el proceso de licitación. Esta materia es bastante compleja, y ha sido analizado por la CEPAL en otra oportunidad (véase Thomson, 1992a).

Es evidente la reticencia de los gobiernos de fijar fletes ferroviarios, aún en casos en que algunas empresas, mineras, agrícolas o industriales, dependen críticamente del transporte ferroviario. En tales situaciones, los términos de la concesión podrían dejar abierta la posibilidad para que dichas empresas operen sus propios trenes (o que lo hagan en su nombre otras operadoras ferroviarias), si considerasen excesivos los fletes solicitados por el concesionario. Ese pensamiento estaba detrás del directivo 91/440 de la Unión Europea, y ha encontrado su mayor aceptación en el Reino Unido (véase Glover, 1998). Son raros los ejemplos de su puesta en práctica en América Latina, siendo quizás el caso peruano el más destacado, pero éste es un caso particular que hace improbable la operación de trenes por terceros (véase Thomson, 1997).

F. La reglamentación de mercados desregulados de servicios de transporte

La desreglamentación significa el abandono, parcial o total, de las reglas de índole económica que anteriormente habían regido, es decir, trae como consecuencia la interacción libre entre las fuerzas de la demanda y la oferta, sin que el gobierno busque ajustar su funcionamiento para lograr un fin específico. La condición implica simplemente, que se permite que el mercado funcione, aceptando su resultado. Han existido pocos casos de desreglamentación casi total de una actividad de transporte en América Latina (y en el mundo en general), y a veces, el mercado ha funcionado relativamente bien, produciendo 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 funcionó relativamente mal, 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 (véase Thomson, 1993).

Por otra parte, un gobierno puede desregular un mercado, sin desreglamentarlo. El objetivo principal de la regulación del transporte colectivo urbano de mediados de los años setenta era ofrecer a los ciudadanos un servicio a precios módicos. Ese objetivo pudo haber sido abandonado, sin desreglamentar; por ejemplo, mediante la flexibilización de las normas referentes a las tarifas máximas, y a la licitación de cada línea, sin permitir una expansión en el parque o en la cantidad de rutas. No debería haber habido un desorden, a pesar de que los usuarios de bajos ingresos habrían tenido que pagar mayores tarifas. En algunos sentidos, comparando la situación de Santiago en 1978 con la de 1993, o de Lima en 1990 con la de 1997, y olvidándose de la etapa intermedia de desreglamentación, ocurrió que una condición de regulación fue reemplazada por otra de reglamentación.

La solución preferida en Santiago, a principios de los años noventa, fue una especie de reglamentación que aprovechó el mecanismo del mercado, mediante la cual los operadores interesados compitieran entre sí para obtener las concesiones. El principal fin de las autoridades era básicamente lograr que el mercado funcionara, ordenadamente, más bien que dirigirlo en un sentido, más bien que en otro (véase Thomson, 2000). En Lima, la política aplicada fue aún más claramente de reglamentación, puesto que simplemente se confirmaron los derechos de las entidades operadoras que habían surgido durante la etapa de desreglamentación (sin contar el caso particular de la vía segregada del Paseo de la República). Sin embargo, esa reglamentación no fue apoyada por una fiscalización adecuada, dando como consecuencia la participación en el mercado de operadores no autorizados.

Un mercado reglamentado mediante concesiones de operación de servicios podría mostrar señales de anticompeticividad, si la duración de la concesión es larga y no hay posibilidades de ingreso de nuevos operadores al servicio. Por otra parte, la extensión de la concesión es un factor determinante para que los concesionarios estuvieran dispuestos a invertir en el mantenimiento o mejora de los servicios que les son encargados. En el caso de los ferrocarriles de carga, las concesiones son, típicamente de una duración de unos 30 años o más, y si son para períodos inferiores, el concesionario tendría incentivos reducidos de adquirir nuevas locomotoras u otro material rodante, y de negociar contratos con clientes de larga duración. Una opción interesante de política adoptada en el Reino Unido, pero todavía no incorporada en América Latina, es volver a licitar los servicios ferroviarios a intervalos relativamente frecuentes, permitiendo a los concesionarios de cada momento obtener su material rodante mediante contratos de arriendo a mediano plazo (*leasing*), normalmente igual que el de la propia concesión, a empresas especializadas en la materia más bien que por compra directa, puesto que ésta no les sería conveniente debido a que la vida útil de los equipos es generalmente más larga que la de las concesiones (véase Glover, 1998).

El mismo problema ocurre también en el transporte colectivo urbano, donde queda 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 corriente, tendrán que entrar en un concurso para retener su derecho a operar. En Santiago de Chile, el objetivo fundamental de la relicitación de líneas de transporte colectivo, efectuada primeramente en 1997, fue tratar de asegurar esa competitividad. Sin embargo, esto desincentiva las inversiones en instalaciones o equipos para los cuales no hay un mercado desarrollado de compraventa, y los retornos sobre los cuales, dentro del período de la concesión, no justifican su adquisición. En el caso del transporte colectivo, los edificios terminales y garajes son ejemplos del tipo de instalaciones con las que no cuentan las empresas concesionarias santiaguinas, porque no tienen incentivos suficientes para

construirlos. Por otra parte, en ciudades como Buenos Aires, donde no se relicita, los garajes y terminales están frecuentemente muy bien dotados. Una compatibilización entre el deseo de alcanzar un alto grado de competitividad, por una parte, y el de fomentar las inversiones, por la otra, podría involucrar empresas de *leasing*, de las instalaciones fijas y, posiblemente, también del material rodante.

G. Debilidades frente a tendencias monopólicas en el suministro de servicios de transporte

Los gobiernos de los países de la región se han mostrado capaces, a lo menos en varios casos, de reglamentar de una manera relativamente eficiente los mercados donde la desregulación habría producido excesivos costos por externalidades, y de licitar competitivamente obras de infraestructura sujetas a tendencias monopólicas, y, posteriormente, reglamentar adecuadamente al concesionario elegido. Pero no siempre han enfrentado adecuadamente los retos de: (i) identificar las tendencias anticompetitivas en mercados desreglamentados de servicios de transporte, o (ii) tomar acciones destinadas a corregir tales tendencias. En algunas ocasiones, a lo menos a nivel de los funcionarios ministeriales, se ha considerado que la desreglamentación de un subsector implica que el gobierno podría dejar de preocuparse por él.

En algunos casos, 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. Además, son varias las veces en que ha cedido frente a la presión gremial sobre la materia de la instalación de cobradores automáticos en los buses (véase Thomson, 2000). Los gobiernos han cedido frente a los gremios de camioneros en varios países, 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 automovilistas, que debieran pagar más por su gasolina o mayores peajes en las carreteras, con el fin de compensar las exenciones concedidas a los camioneros (véase Thomson, 1999).

Hay un inadecuado monitoreo de los mercados de servicios de transporte para determinar hasta qué punto están dominados por una sola empresa, o grupo de empresas y, evidentemente, se han tomado pocas medidas para evitar que sucedan acciones anticompetitivas, aún en países donde existen leyes antimonopolio. Por ejemplo, existió un caso, cuyos detalles no son necesarios especificar en esta oportunidad, en que la compra de la segunda mayor empresa de transporte interurbano de pasajeros en una ruta de gran importancia, por parte de la más grande, fue descubierta durante una investigación llevada a cabo por la CEPAL, quien comunicó el hecho al gobierno correspondiente, quien hasta ese momento no tenía conocimiento de la materia.

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. Ésta es una de las áreas en las que los gobiernos deberían enfocar su atención en los próximos años.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), “El Perfil Marítimo de América Latina y el Caribe”, en el website de Intranet de la Unidad de Transporte, Santiago de Chile.
- _____ (2001), “Panorama del transporte en América Latina y el Caribe en el 2000”, edición especial del Boletín FAL, N° 174, Santiago de Chile, febrero.
- _____ (2000b), Base de Datos, Unidad de Transporte, Santiago de Chile.
- _____ (2000a), “Estimaciones a base del Perfil Marítimo”, Unidad de Transporte, Santiago de Chile.
- _____ (2000), “La privatización ferroviaria en América Latina y el Caribe en análisis”, Boletín FAL, edición N° 164, Santiago de Chile, abril.
- _____ (1999), “Uruguay presenta nuevo análisis sobre transporte marítimo”, Boletín FAL N° 155, Santiago de Chile, julio.
- _____ (1997), “Quinta libertad y Cono Sur: una nueva perspectiva”, LC/R.1754, Santiago de Chile.
- _____ (1992), “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, Santiago de Chile, agosto.
- _____ (1991), “El transporte interurbano por bus en Argentina, Brasil y Chile: una análisis comparativo” LC/G.1662, Santiago de Chile, junio.
- _____ (1987), “El transporte interurbano de pasajeros en Chile”, LC/R.520/Rev.1, Santiago de Chile, febrero.
- _____ (1977), “Transporte terrestre internacional: justa compensación por uso de infraestructura de países de tránsito”, E/CEPAL/L.168, Santiago de Chile.
- _____ (1976), “Perspectivas del transporte internacional por carretera en la subregión andina”, E/CEPAL/L.154, Santiago de Chile.
- _____ (1972), “Los ferrocarriles internacionales de Sudamérica y la integración económica regional”, E/CN.12/914/Rev.1, Nueva York.
- Eslava M., Marcela y Eleonora Lozano R., (1999), “El transporte terrestre de carga en Colombia”, Unidad de Análisis Macroeconómico del Departamento de Planeación, Santafé de Bogotá.

- Franzini, M., (1981), "Políticas de desarrollo o expansión del transporte marítimo regional, en las Actas de las Terceras Jornadas sobre la Navegación en el Mundo Actual", Armada del Ecuador.
- Fuchsluger, J. (2000), "An analysis of maritime transport costs in South America", University of Karlsruhe, Alemania, enero.
- Glover, J. (1998), "Privatised Railways", Ian Allan Publishing Ltd., Shepperton, Inglaterra.
- Koshal, R. (1970), "Economies of Scale in Bus Transport: Some Indian Experience", Journal of Transport Economics and Policy, tomo 4, Londres.
- Lee, N. y I. Steedman (1970), "Economies of Scale in Bus Transport: Some British Municipal Results", Journal of Transport Economics and Policy, tomo 4, Londres.
- Lycurgo (2001), "Projetos sobre ônibus provocam polêmica" reportaje, Brasil, 24 de febrero.
- Marina Mercante Iberoamericana, La (varios años), anuarios, publicados por el Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericano, Buenos Aires.
- Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (1997), "Proyecto de Decreto Supremo" (que aprueba el reglamento del servicio público de transporte interprovincial de pasajeros por carretera en omnibus), en Biblioteca de Transporte, Centro de Investigación y de Asesoría del Transporte Terrestre, tomo VI, Lima.
- Ministério dos Transportes (1981), "Sistema de transporte brasileiro e sua articulação com os países do Cone Sul", Brasil.
- Poder Ejecutivo Nacional, República Argentina (sin fecha), "Plan de corto plazo: antecedentes históricos 1965-1977", Buenos Aires.
- Real Academia Española de la Lengua (1992), Diccionario de la lengua española, edición 21ª, Madrid.
- Revista Qué Pasa (sin fecha), "Chile bajo la Unidad Popular", tomo 11 de una serie publicada por la misma revista, Santiago de Chile.
- Ríos, Héctor, (1999), "La aviación colombiana en el nuevo siglo: cambios del entorno", en Resumen Empresarial; Aviación Civil y Desarrollo Aeroportuario en Latinoamérica, World Markets Research Centre, Londres, diciembre.
- Sánchez, R. et al. (2000), "Análisis regulatorio de las concesiones de ferrocarriles cargueros en Argentina", Universidad Austral. Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana (1975), "La Marina Mercante Iberoamericana", Buenos Aires.
- Sepúlveda Whittle, Tomás (1979), "El transporte marítimo internacional en América del Sur", E/CEPAL/R.213/Rev.1, Santiago de Chile.
- Thomson, Ian (2000), "Una reseña histórica y evaluación crítica de algunos aspectos de la planificación del sistema de transporte de Santiago", Primer Congreso de Transporte Terrestre, Estación Mapocho, Santiago de Chile, mayo.
- ____ (1999), "Las concesiones y la optimización del transporte vial y ferroviario", Revista de la CEPAL, edición 67ª, abril.
- ____ (1997), "Los ferrocarriles del Cono Sur de América Latina y su contribución al comercio internacional", CEPAL/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) (dependiente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)), Santiago de Chile, septiembre.
- ____ (1993), "¿Qué pasa si se desreglamenta el transporte colectivo urbano?", en Boletín de los Transportes de la América Latina, Año II, N° 3, São Paulo.
- ____ (1992a), "La metodología de la tarificación del uso de la infraestructura y la eficacia del sistema de transporte nacional, presentado en el Simposio sobre la reestructuración y privatización de los ferrocarriles de América Latina", organizado por la CEPAL, la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, Santiago de Chile, noviembre.
- ____ (1992), "Urban Bus Deregulation in Chile", Journal of Transport Economics and Policy, vol. 26, N° 3, Londres.
- Thomson, Ian y D. Angerstein (2000), "Historia del Ferrocarril en Chile", segunda edición, Biblioteca Nacional, Santiago de Chile.
- Transtudium (1977), "Manual técnico del transporte terrestre en Chile", Santiago de Chile.
- Wright, C. (1992), "Transporte rodoviário de ônibus", Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), Brasília.

Anexo

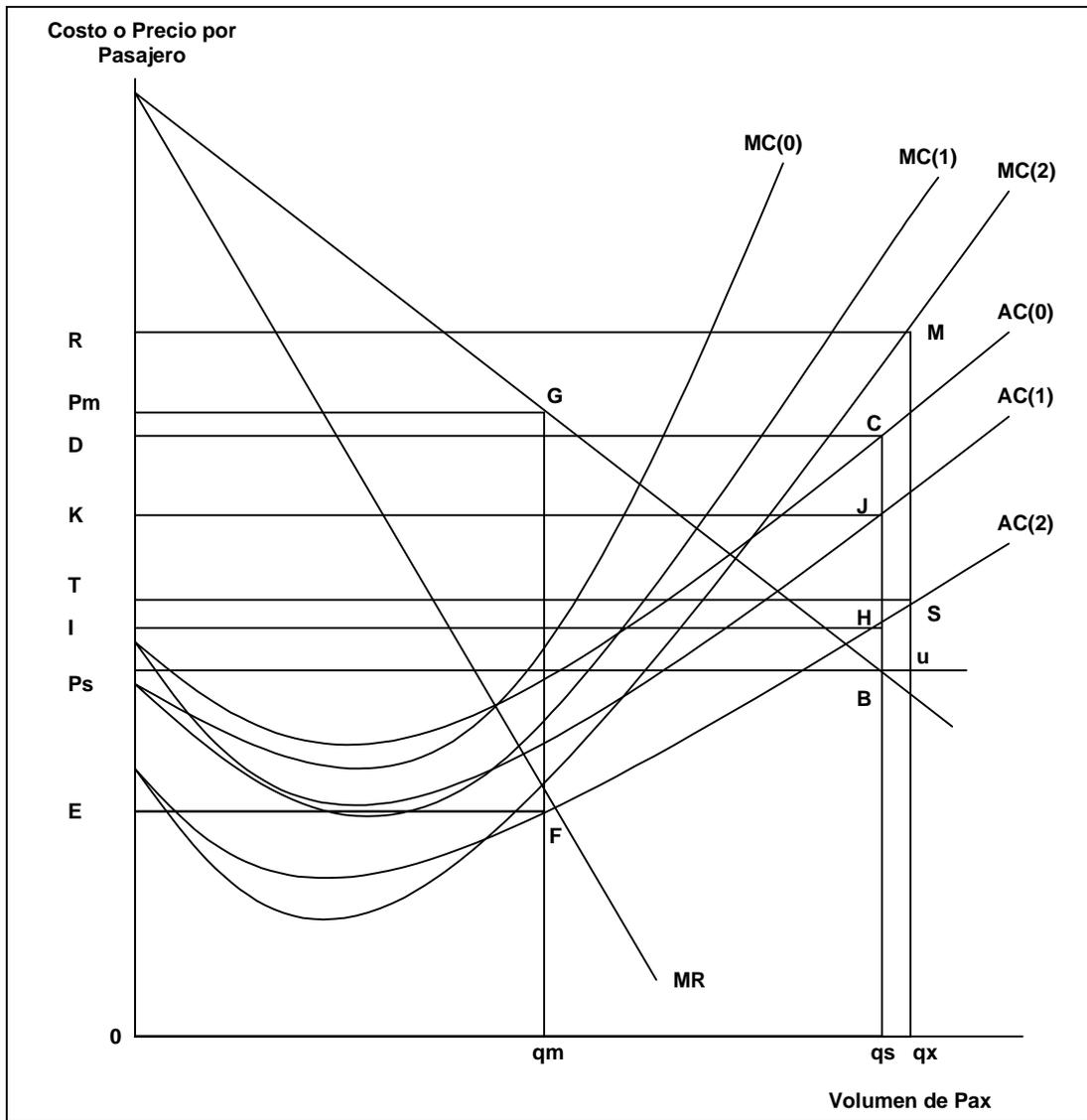
Recuadro 1

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 línea que pasa por los puntos G y B, de la cual se puede derivar una función marginal correspondiente. 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 Ops, por razones sociales, dando como consecuencia el transporte de Oqs 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 psBCD 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 donde 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 Opm, 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). Esa empresa 2 optaría por transportar un volumen de solamente Oqm. En este punto, sus ingresos medios serían bastante superiores a los costos medios, y tendría utilidades equivalentes al área EFGpm (utilidades que estarían por encima de las normales, las que se suponen incluidas entre los costos medios). Sin embargo, aunque pudiera vender la concesión por una suma positiva, probablemente el gobierno preferiría mantener la tarifa de Ops, por razones sociales.
- En el caso de los trenes suburbanos de Buenos Aires, el gobierno basó el concesionamiento del servicio en los principios señalados en el párrafo anterior, fijando la tarifa por cobrar (indicada por el monto Ops en el diagrama), y adjudicando la concesión de explotación a la empresa (o consorcio) que pidió la menor subvención (en términos de valor presente) por explotarla, sujeto a la condición de mantener la misma cantidad de oferta que se había operado bajo la administración estatal. En el diagrama, se considera 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 psBHI, en comparación con la psBJK 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 una subvención inferior al déficit de la anterior entidad estatal.
- Sin embargo, en el diagrama (pero no necesariamente en el caso real de Buenos Aires) se observa que los costos marginales de la empresa ganadora, representados por la función, MC(2), al volumen Oqs, serían superiores a la tarifa, que se supone plana, siendo fijada en Ops. 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 corren de todos modos). Es decir, la empresa concesionaria se preocuparía exclusivamente de reducir los costos de explotación relacionados con el transporte del volumen de Oqs (que es el número de personas que desea viajar si el precio del pasaje se fija en Ops).
- 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 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 Ops y que la bonificación se define en OR - Ops = psR. Por lo tanto, efectivamente, la función de ingresos marginales de la empresa sería la línea horizontal RM. El concesionario decidiría transportar a Oqx personas.
- En este caso, el gobierno tendría que pagarle una subvención, normalmente anual, equivalente al área RMUps, y la empresa concesionaria ingresaría utilidades equivalentes al área RMST. 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 la misma área RMST.

Fuente: Elaborado por el autor, I. Thomson, 2001.

Gráfico 1
CONSECUENCIAS DE DISTINTAS MANERAS DE
CONCESIONAR UN SERVICIO FERROVIARIO SUBURBANO DE PASAJEROS
(Pax/km)



Fuente: elaboración propia, I. Thomson, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001.



Serie

recursos naturales e infraestructura

Números publicados

1. Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa, Fernando Sánchez Albavera, Georgina Ortíz y Nicole Moussa (LC/L.1253-P), N° de venta S.99.II.G.33 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
2. Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado, Miguel Solanes (LC/L.1252-P), N° de venta S.99.II.G.35 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
3. El Código de Aguas de Chile: entre la ideología y la realidad, Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (LC/L.1263-P), N° de venta S.99.II.G.43 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
4. El desarrollo de la minería del cobre en la segunda mitad del Siglo XX, Nicole Moussa, (LC/L.1282-P), N° de venta S.99.II.G.54 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
5. La crisis eléctrica en Chile: antecedentes para una evaluación de la institucionalidad regulatoria, Patricio Rozas Balbontín (LC/L.1284-P), N° de venta S.99.II.G.55 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
6. La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos: un nuevo espacio para el aporte del Grupo de Países Latinoamericanos y Caribeños (GRULAC), Carmen Artigas (LC/L.1318-P), N° de venta S.00.II.G.10 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
7. Análisis y propuestas para el perfeccionamiento del marco regulatorio sobre el uso eficiente de la energía en Costa Rica, Rogelio Sotela (LC/L.1365-P), N° de venta S.00.II.G.34 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
8. Privatización y conflictos regulatorios: el caso de los mercados de electricidad y combustibles en el Perú, Humberto Campodónico (LC/L.1362-P), N° de venta S.00.II.G.35 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
9. La llamada pequeña minería: un renovado enfoque empresarial, Eduardo Chaparro (LC/L.1384-P), N° de venta S.00.II.G.76 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
10. Sistema eléctrico argentino: los principales problemas regulatorios y el desempeño posterior a la reforma, Héctor Pistonesi (LC/L.1402-P), N° de venta S.00.II.G.77 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
11. Primer diálogo Europa-América Latina para la promoción del uso eficiente de la energía, Humberto Campodónico (LC/L.1410-P), N° de venta S.00.II.G.79 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
12. Proyecto de reforma a la Ley N° 7447 “Regulación del Uso Racional de la Energía” en Costa Rica, Rogelio Sotela y Lidiette Figueroa (LC/L.1427-P), N° de venta S.00.II.G.101 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
13. Análisis y propuesta para el proyecto de ley de “Uso eficiente de la energía en Argentina”, Marina Perla Abruzzini (LC/L.1428-P), N° de venta S.00.II.G.102 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
14. Resultados de la reestructuración de la industria del gas en la Argentina, Roberto Kozulj (LC/L.1450-P), N° de venta S.00.II.G.124 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
15. El Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP) y el mercado de los derivados en Chile, Miguel Márquez D. (LC/L.1452-P), N° de venta S.00.II.G.132 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
16. Estudio sobre el papel de los órganos reguladores y de la defensoría del pueblo en la atención de los reclamos de los usuarios de servicios públicos, Juan Carlos Buezo de Manzanedo R (LC/L.1495-P), N° de venta S.01.II.G.34 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
17. El desarrollo institucional del transporte en América Latina durante los últimos veinticinco años del siglo veinte, Ian Thomson (LC/L.1504-P), N° de venta S.01.II.G.49 (US\$10.00), 2001. [www](#)

Otros títulos elaborados por la actual División de Recursos Naturales e Infraestructura y publicados bajo la Serie Medio Ambiente y Desarrollo

- 1 Las reformas energéticas en América Latina, Fernando Sánchez Albavera y Hugo Altomonte (LC/L.1020), abril de 1997. [www](#)

- 2 Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services, Terence Lee y Andrei Jouravlev (LC/L.1024), mayo de 1997 (inglés y español). [www](#)
- 3 Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable (aplicables a municipios, microrregiones y cuentas), Axel Dourojeanni (LC/L.1053), septiembre de 1997 (español e inglés). [www](#)
- 4 El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma, Carmen Artigas y Jairo Escobar (LC/L.1069), septiembre de 1997 (español e inglés).
- 5 Litigios pesqueros en América Latina, Roberto de Andrade (LC/L.1094), febrero de 1998 (español e inglés).
- 6 Prices, property and markets in water allocation, Terence Lee y Andrei Jouravlev (LC/L.1097), febrero de 1998 (inglés y español). [www](#)
- 8 Hacia un cambio en los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1), vols. I y II, septiembre de 1998.
- 9 Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Humberto Campodónico (LC/L.1121), abril de 1998. [www](#)
- 10 Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Pedro Maldonado, Miguel Márquez e Iván Jaques (LC/L.1142), septiembre de 1998.
- 11 Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Fernando Sánchez Albavera, Georgina Ortíz y Nicole Moussa (LC/L.1148), octubre de 1998. [www](#)
- 12 Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Humberto Campodónico (LC/L.1159), noviembre de 1998.
- 13 Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia, Manlio Coviello (LC/L.1162), diciembre de 1998.
- 14 Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Patricio Rozas (LC/L.1164), enero de 1999. [www](#)
- 15 Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía (LC/L.1187), marzo de 1999.
- 16 Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Daniel Bouille (LC/L.1189), marzo de 1999.
- 17 Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la Energía en América Latina". Marco Legal e Institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Antonio Ametrano (LC/L.1202), abril de 1999.

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- [www](#): Disponible también en Internet: [<http://www.eclac.cl>].

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax:
E-Mail: