

INT-0680

Distr.
INTERNA

LC/IN.83
1 de febrero de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



LA DESREGLAMENTACION DEL TRANSPORTE COLECTIVO URBANO EN CHILE
Y GRAN BRETAÑA: LAS LECCIONES PARA OTROS PAISES



90-2-161

I N D I C E

	<u>Página</u>
INTRODUCCION Y RESUMEN	1
A. LA JUSTIFICACION DE LA DESREGLAMENTACION EN GRAN BRETAÑA Y CHILE	3
B. LAS CARACTERISTICAS DE LA DESREGLAMENTACION BRITANICA Y CHILENA	6
C. LA EVIDENCIA QUE EXISTIA PARA JUSTIFICAR LA DESREGLAMENTACION DEL TRANSPORTE COLECTIVO EN GRAN BRETAÑA Y EN CHILE	10
D. UNA EVALUACION PRELIMINAR DE LA DESREGLAMENTACION BRITANICA Y CHILENA	15

INTRODUCCION Y RESUMEN

Tal como se ha empleado en el presente informe, el término desreglamentación (de un sector de la economía), significa el retiro de los controles (no relacionados con aspectos técnicos o de la seguridad) sobre él por parte de las autoridades gubernamentales. En el área específica del transporte colectivo urbano, al desreglamentar se deja de fijar las tarifas y de exigir que los operadores sean portadores de concesiones para que tengan el derecho de proporcionar servicios sobre rutas específicas. El término suele comprender, también, la privatización de empresas estatales y el retiro de subsidios.

En el mundo entero, y en la región latinoamericana en particular, es la norma que el transporte colectivo urbano sea reglamentado. Los casos de mercados no reglamentados son relativamente raros; asimismo, la desreglamentación de mercados anteriormente reglamentados es poco frecuente. Sin embargo, durante los últimos diez años, tanto en Chile como en Gran Bretaña, se ha desreglamentado el transporte colectivo urbano. En el presente informe, se describe la justificación de la desreglamentación en ambos países y los resultados obtenidos.

Uno de los objetivos del informe es proporcionar antecedentes sobre el particular a los profesionales y técnicos encargados de la administración, operación y política de transporte público urbano en otros países de América Latina y el Caribe.

Tanto en Gran Bretaña como en Chile, la desreglamentación del transporte colectivo urbano ha traído algunos resultados positivos y otros negativos. El caso británico ha sido mejor diagnosticado, y, en ese país, se puso en marcha una serie de estudios regionales para evaluar el impacto del cambio en la política aplicada al sector. Sin embargo, todavía no ha transcurrido el tiempo suficiente para poder obtener conclusiones definitivas. Por otra parte, en Chile, aunque la desreglamentación ha permanecido en vigencia durante un período más prolongado, también es difícil llegar a conclusiones definitivas, a raíz de influencias tales como la reimposición transitoria de algunos elementos de reglamentación y el fluctuante entorno macroeconómico del país.

Sin embargo, sí se puede obtener algunas lecciones de la experiencia de los dos países, las que pueden servir para guiar la política del transporte colectivo en otros países:

- i) **La desreglamentación tiende a resultar en una ampliación en la oferta mediante, por ejemplo, una densificación de la red de recorridos y mejoras en las frecuencias.**
- ii) **También tiende a ocasionar alzas en el valor real de las tarifas, y, por esto, aunque los cambios pudieran ser considerados positivos por parte de los ciudadanos con ingresos medios, dispuestos a pagar más por un servicio de mejor calidad, ellos perjudicarían a las**

- clases de menores ingresos, quienes preferirían pagar menos por un servicio de menor calidad, que el mercado no es capaz de ofrecer.
- iii) **La capacidad unitaria promedio del parque de vehículos de la locomoción colectiva disminuye** tras la puesta en marcha de una política de desreglamentación.
 - iv) Si un gobierno quisiera implantar una política de desreglamentación, buscando mejorar la eficiencia y calidad de los servicios de transporte colectivo, podría considerar conveniente la adopción de mecanismos semejantes a las disposiciones legales británicas, que autorizan a las autoridades municipales para licitar, y subsidiar, la operación de servicios socialmente necesarios, pero no rentables comercialmente. Sin embargo, dichos mecanismos destinados a proteger a las personas y zonas que dependen del transporte público, son complejos de administrar.
 - v) **La desreglamentación dificulta la integración entre los distintos modos y recorridos** que integran el sistema de transporte público urbano.
 - vi) **La desreglamentación puede servir para interrumpir el flujo de información** hacia las autoridades públicas competentes, lo que dificulta poder conocer la evolución del sector y anticipar posibles problemas que necesitarían de la adopción de medidas correctivas para solucionarlos.
 - vii) **El poder de los gremios de operadores o de empresas dominantes podría comprometer la competitividad del sector.**

Aunque, obviamente, depende de la política de tarifas aplicada antes de desreglamentar, parece casi inevitable que la desreglamentación dé como resultado mejores servicios a mayores precios debido, en parte, a que los usuarios no cuentan con información suficiente para poder elegir racionalmente entre las alternativas disponibles en el mercado. Un usuario podría estar dispuesto a subir a un bus que cobra una tarifa excesiva, porque no puede confiar en la llegada oportuna de otro bus que cobre un valor más modesto. Puede haber un papel importante para las autoridades públicas en la divulgación de horarios y tarifas, pero se considera que esto sería difícil de realizar en las condiciones prevalecientes en América Latina. El poder de los gremios, también, puede provocar alzas de tarifas, las que el gobierno puede enfrentar aplicando leyes antimonopólicas, aunque, muchas veces, esto tampoco es fácil de hacer.

A. LA JUSTIFICACION DE LA DESREGLAMENTACION EN GRAN BRETAÑA Y CHILE

Los economistas de tendencia neoliberal favorecen la aplicación de la desreglamentación y la privatización en sectores de la economía que, en muchos países, han estado sujeto a altos grados de intervención estatal durante los últimos decenios. Pueden recomendar la aplicación de éstas al sector transporte en general y, a veces, al transporte colectivo urbano en particular. Los posibles beneficios que traería la minimización de la intervención del Estado en esta última área se presentan en un documento del gobierno británico, que fue presentado al parlamento de ese país en julio de 1984 y que proporcionó las bases de la legislación que desreglamentó el transporte colectivo en todas las ciudades británicas, salvo Londres.^{1/} ^{2/}

Antes de identificar los beneficios que el gobierno británico esperaba obtener a raíz de la desreglamentación del transporte autobusero urbano, cabe mencionar que no tenía pruebas claras que tales beneficios realmente se producirían, aunque sí disponía de una cantidad relativamente grande de datos y otras informaciones consistentes con la creencia que la desreglamentación sería ventajosa. Aunque no sería justo decir que los proponentes de la desreglamentación la deseaban implantar como un simple acto de fe, sí es justo sugerir que la aplicación de la política de desreglamentación tenía más que ver con la fe que con un análisis profundo de los resultados de una evaluación comparativa entre dos situaciones, simuladas o reales, una reglamentada y otra desreglamentada.

En el caso británico, se presentó como argumentos para fundamentar la política de desreglamentación: (i) los resultados de varios análisis estadísticos no completamente rigurosos (principalmente sobre los efectos de los subsidios); y (ii) los resultados de la aplicación de la desreglamentación en tres áreas de prueba, en distintas zonas (principalmente rurales) de Inglaterra donde, aunque la desreglamentación piloto no había generado consecuencias definitivamente negativas, tampoco produjo resultados conclusivamente positivos.

En Chile, la política de desreglamentación fue aplicada a base de aún menos evidencia acerca de sus probables resultados que en Gran Bretaña. Aun así, la fe chilena no era "fe ciega" y se llevó a cabo algún análisis anterior, de naturaleza conceptual y poco profunda. Además, el gobierno de ese país sudamericano liberalizó el transporte autobusero urbano en etapas;

^{1/} Véase Buses, del Departamento de Transporte, la Oficina para Escocia y la Oficina para Gales, la Librería de Su Majestad, Londres, julio de 1984.

^{2/} La desreglamentación no fue aplicada a Londres, en un principio, a raíz de que el caso de la ciudad capital es considerablemente más complejo que los de las demás ciudades del país, a raíz de su tamaño, de su red extensa de trenes urbanos y suburbanos, de su sistema de subterráneos, y de otros factores. Sin embargo, el gobierno británico pretende extender la desreglamentación, también, al caso londinense.

antes de proceder a la etapa siguiente, se averiguó que los resultados de la aplicación de la etapa anterior no fuesen adversos. Sin embargo, los intervalos entre etapas sucesivas del proceso no fueron lo suficientemente largos como para permitir que se efectuara evaluaciones rigurosas del éxito de la aplicación de la etapa anterior. Si el gobierno chileno pudiera haber podido prever la magnitud del alza de tarifa que ocurrió durante y después de la aplicación del programa de desreglamentación paulatina, es posible que hubiera modificado su política en esta área.

Como se verá más adelante, en Inglaterra, por lo menos en el período inicial de su aplicación, los resultados de la desreglamentación no coincidieron exáctamente con las esperanzas que se había tenido. En Chile, es posible que la situación fuera semejante, aunque es difícil tener seguridad, porque las esperanzas no se expresaron con la misma claridad que en el caso británico.

Tanto las propuestas del documento oficial británico como la legislación correspondiente se refieren a un programa de desreglamentación que incluye elementos de privatización. Se recomendó que la **National Bus Company**, de propiedad pública (aunque administrada, en gran medida, como una empresa comercial) se dividiera en entidades regionales, las que deberían venderse al sector privado (lo que ya se ha hecho). Además, las empresas municipales de transporte colectivo, aunque su transferencia al sector privado no era obligatoria, tuvieron que ser reorganizadas, convirtiéndose en entidades administrativa y financieramente separadas de las otras actividades municipales.

A continuación, se suman los argumentos presentados por los autores del informe oficial británico para justificar la desreglamentación:

- los sistemas regulatorios absorben recursos, financieros y otros, para su funcionamiento, tomando en cuenta no solamente los costos directos en los que incurre la administración pública sino, además, los de las empresas operadoras;
 - la reglamentación entorpece el principio general de la soberanía del consumidor, en el sentido de que impide que él pueda escoger libremente los bienes y servicios que desee adquirir y por los cuales esté dispuesto a pagar los costos correspondientes;
 - mediante la reglamentación se protege a los operadores existentes, los que no tienen que enfrentar la posibilidad de que nuevos competidores ingresen al mercado, ofreciendo servicios comparables a costos menores o servicios de mejor calidad a costos comparables;
- y,

- asimismo, la reglamentación inhibe la innovación, a raíz de la protección que ofrece a los productores existentes.

Los autores del informe esperaban que la desreglamentación produjera una serie de beneficios: (i) en muchos recorridos, los pasajeros pagarían tarifas rebajadas; (ii) se disminuirían los costos de proporcionar los servicios; (iii) la oferta se diversificaría en lo referente a las calidades y tipos de servicios; (iv) habría generación de empleo por el ingreso de nuevas empresas operadoras ^{3/}; (v) se invertiría la tendencia, ya habitual en Gran Bretaña, desde hace unos cuarenta años, de disminuirse, año tras año, el volumen absoluto de transporte efectuado por buses urbanos; y, (v) el transporte público urbano se adaptaría más flexiblemente a los cambios futuros en los estilos de vida de la población. Se anticipaba que el descenso en los costos de explotación, estimulado por el ingreso de empresas dinámicas y bien adaptadas a las necesidades del mercado, permitiera la operación de servicios anteriormente desatendidas. Se consideraba que los costos de explotación podrían bajar en un 30%, en el caso de rutas operadas por empresas de propiedad pública.

Además, los autores pensaban que, a raíz de la competencia generada por la desreglamentación, tendería a eliminarse la práctica, que se consideraba de ocurrencia frecuente en el ambiente reglamentado preexistente, de las subvenciones cruzadas, mediante las cuales los excedentes obtenidos en rutas relativamente rentables se destinan a financiar los déficits de las menos atractivas en el sentido comercial. (Los subsidios cruzados son ineficientes, porque fomentan, en las rutas que reciben los subsidios, la realización de viajes cuyos beneficios son inferiores a los costos correspondientes y, al mismo tiempo, desincentivan el viajar por las rutas que generan los excedentes utilizados para financiar los servicios deficitarios.)

Creían, también, que la reglamentación conducía a ineficiencias que, a su vez, hacían necesaria la concesión de subsidios, para mantener los servicios y/o las tarifas en niveles aceptables. Por lo tanto, consideraban la desreglamentación como un mecanismo de reducir las subvenciones. Sin embargo, no adoptaron una postura en contra a los subsidios propiamente tales. Buscaron: (i) reducir su monto; (ii) dirigirlos hacia las personas a quienes realmente querían ayudar y; (iii) maximizar la eficiencia y eficacia de su distribución. Reconocieron que los subsidios pueden ser necesarios para que los servicios que sean socialmente convenientes pero comercialmente deficitarios puedan continuar subsistiendo.

^{3/} En términos económicos, la generación de empleo significa el consumo de recursos humanos, que pueden tener un costo de oportunidad importante. Sin embargo, cuando el informe británico estuvo en preparación, la desocupación en el país estaba en niveles relativamente altos, y era políticamente conveniente promover medidas para reducirlos. Si el informe se hubiera elaborado algunos años después, es improbable que se hubiese citado la generación de empleo como beneficio.

Por otro lado, consideraron ineficientes e innecesariamente caros los subsidios concedidos en forma indiscriminada, para cubrir los déficits de las empresas operadoras, las que eran municipales, en su mayoría. Para dirigir los subsidios hacia donde realmente se necesitasen, para compatibilizarlos con la eficiencia operativa y para reducir los gastos por concepto de subvenciones, se introdujo el principio de: (i) identificar los servicios que fuesen socialmente convenientes pero no suficientemente atractivos desde el punto de vista comercial para que las empresas los operasen voluntariamente; y, (ii) licitar la operación de estos servicios, aceptándose la oferta de la empresa que solicitara la subvención más baja.

B. LAS CARACTERISTICAS DE LA DESREGLAMENTACION BRITANICA Y CHILENA

El 1985 Transport Act británica (Ley de Transporte de 1985) implantó los siguientes cambios legales.

- Se abandonó el principio de otorgar concesiones para poder operar un recorrido. El Act permitió que cualquier entidad técnicamente capacitada pudiera operar un servicio, siempre que este se registrase ante la comisión local de tránsito (**Traffic Commissioners**) 42 días antes su puesta en marcha. 4/
- La **National Bus Company** fue repartida entre un número relativamente grande de entidades operadoras, normalmente una por zona geográfica, que, luego, se vendieron al sector privado. (Se reconoció que los ingresos de la venta se maximizarían si la **Company** fuese vendida como una sola entidad, pero había preocupación que una entidad tan grande, privada y desreglamentada, podría servir para disminuir el nivel de competitividad en el mercado. Algunas de las empresas regionales han sido compradas por otras, y se ha formado un grupo bastante grande, llamado **Stagecoach**; sin embargo, las autoridades no permiten que dos empresas regionales contiguas, una a la otra, tengan un dueño común.)

4/ Supuestamente, la obligación de registrar la ruta con anterioridad tenía dos propósitos: (i) permitiría que la comisión local de tránsito pudiera asegurar que el conjunto de calles traversadas fuese apto para el tránsito de buses y; (ii) daría oportunidad para que la autoridad local pudiese incluir el nuevo servicio en cualquier documento informativo que decidiera publicar, para que el público pudiera planificar sus viajes por medios colectivos.

- Las entidades municipales de transporte colectivo tuvieron que (re)constituirse como empresas separadas, con contabilidad propia. No se exigió su privatización.
- Se abolió el sistema existente mediante el cual las autoridades locales pagaban subsidios generales para cubrir los déficits financieros de las entidades de transporte colectivo. En su lugar, los subsidios fueron redirigidos a objetivos específicos, por ruta o por tipo de usuario: 5/
 - para cubrir los costos de las tarifas rebajadas para grupos específicos de pasajeros, tales como los estudiantes o las personas jubiladas; y
 - para cubrir los déficits de los servicios socialmente convenientes, pero comercialmente no rentables. Una autoridad local que quisiera que se operase un servicio desatendido por el mercado, ahora tenía que licitarlo y aceptar la oferta de la empresa que requiera el menor subsidio. (Las propias empresas municipales podrían participar en las licitaciones.)
- Las empresas operadoras sólo podrían entrar en acuerdos entre sí si estos se registraran en la **Office of Fair Trading**, una entidad gubernamental que vela por la competitividad de los mercados.
- Los taxis fueron autorizados para operar de modo colectivo. Las restricciones sobre el número de taxis que podían operar en ciertas zonas fueron desincentivadas.

Las disposiciones de la ley británica entraron en vigencia el 26 de octubre de 1986, aun cuando el proceso mismo de desreglamentación fue más largo. Por ejemplo, la venta de las partes constituyentes de la **National Bus Company** se realizó en diferentes fechas entre julio de 1986 y abril de 1988. 6/ Además, los operadores debieron decidir, con anterioridad al 26 de octubre de 1986, qué servicios estaban dispuestos a proporcionar sin subsidio, dando así a las autoridades municipales una oportunidad para licitar la operación de

5/ Adicionalmente, las autoridades locales están facultadas para conceder financiamiento para la mejora de instalaciones y servicios.

6/ Véase National Bus Company 1969-1988, Buses Extra # 54 (edición especial) de agosto/septiembre, 1988, Ian Allan Ltd., Weybridge, Inglaterra.

servicios adicionales, de valor social. Luego, las redes de servicios quedaron congeladas, hasta el 26 de enero de 1987, a partir de cuando las empresas pudieron modificar sus servicios comerciales de la manera que considerasen conveniente.

Cabe observar que las autoridades locales habían sido facultadas para fijar libremente los niveles de tarifas, desde 1980. Sin embargo, sería una exageración decir que, antes de que entrara en vigencia del 1985 Transport Act, existía la libertad tarifaria, porque eran autoridades públicas las entidades encargadas de establecer las tarifas a cobrar, y dichas autoridades no estaban obligadas a basarlas en criterios comerciales. Solían considerar el transporte colectivo urbano como un servicio social y, además, tuvieron motivos políticos para no subir las tarifas a valores que podrían provocar la resistencia de algunos grupos de ciudadanos. La gran mayoría de los operadores pertenecían al sector municipal y las autoridades estaban facultadas para aplicar subsidios para rebajar el nivel de tarifas. Entre 1973 y 1982, a nivel nacional, los subsidios al transporte colectivo urbano y rural habían subido de UKL 10 millones a UKL 500 millones.

En Chile se desmanteló una empresa estatal de transporte colectivo y se transfirió sus bienes al sector privado. Dicha empresa, la **Empresa de los Transportes Colectivos del Estado (ETC del E)**, operaba en varias ciudades del país. Hasta 1976, recibió cuantiosas subvenciones, las que la sostuvieron y compensaron sus ineficiencias operacionales y administrativas. En un principio, se proyectó una reducción programada en las actividades de la ETC del E, contemplándose que mantendría un papel residuo en la oferta de servicios de interés social, para lo cual recibiría subsidios específicos. Tal como resultó, la empresa nunca asumió este papel, porque el gobierno estaba satisfecho que todos dichos servicios de interés social hubieran llegado a ser operados por operadores privados. Por lo tanto, la ETC del E quedó sin razón de existir y se decidió cerrarla definitivamente.

El proceso de liberación tarifaria en Santiago se inició el 27 de septiembre del 1980, cuando se dejó de fijar las tarifas de los recorridos de transporte colectivo que atendiesen las estaciones del Metro de Santiago y para todos los buses incorporados al servicio posterior a esa fecha y cuyo año de fabricación no fuese anterior a 1976. Luego, al 30 de julio de 1982, se liberó, de manera generalizada, las tarifas nocturnas, de los Domingos y de feriados, para todos los buses, y todas las tarifas, incluso la diurna, para todos los buses fabricados en 1976 o años posteriores. Seis meses después, se decretó la libertad tarifaria para todos los vehículos de fabricación desde 1973 en adelante. Finalmente, la libertad tarifaria plena se implantó el 21 de junio de 1983. (La tarifa escolar permanece fijada por el Estado y, de hecho, la rebaja concedida a los estudiantes es financiada principalmente por los demás pasajeros, porque el Estado no ofrece recompensa a los operadores del servicio. Los empresarios de la locomoción colectiva, periódicamente, reclaman que el Estado cubra el costo de las rebajas de tarifa otorgadas a los estudiantes o, por lo menos, que el Metro de Santiago, de propiedad estatal, conceda rebajas semejantes.)

En Chile, bajo el régimen de la desreglamentación, las personas naturales o jurídicas interesadas en prestar servicios públicos urbanos de locomoción colectiva deben presentar los siguientes requisitos:

- una solicitud que indique el itinerario (ruta) que se proyecta atender;
- antecedentes que individualicen al propietario y a los vehículos; y
- certificado de revisión técnica. 1/

El otorgamiento de las autorizaciones es facultativo de la autoridad, sin perjuicio de lo cual esta facultad es ejercida de acuerdo a pautas generales preestablecidas. Estas se refieren básicamente a considerar los niveles de saturación de las vías que comprenden el trazado del recorrido y las características de diseño de las vías, especialmente en cuanto a radios de curva, ancho, puntos conflictivos que se generan con los otros flujos vehiculares. En la realidad, son dichas consideraciones esencialmente técnicas que determinan la suerte de la solicitud. Es particularmente importante observar que no se relacionan con la demanda de transporte ni con el impacto del servicio solicitado sobre los demás recorridos. Es decir, no se toma en cuenta, explícitamente, la oferta existente.

A partir del año 1982, en una época de sobreoferta relativa de transporte colectivo, debido en parte a una fuerte recesión económica en el año 1982, que hizo descender, bruscamente, la demanda por viajar, se congeló la flota de vehículos colectivos autorizados para pasar por el centro de Santiago. Sin embargo, la fiscalización impuesta no era suficiente para impedir el ingreso de buses no autorizados y, luego, en 1987, se levantó esa restricción, liberalizando completamente el ingreso a la actividad. Posteriormente, se prohibió la circulación de buses de más de 22 años de uso, como medida dirigida a controlar la contaminación atmosférica en Santiago.

La diferencia más importante entre la desreglamentación británica y la chilena es que, en Gran Bretaña, se implantó mecanismos explícitamente dirigidos a subsidiar, con recursos públicos: (i) el transporte de clases sociales que el gobierno buscaba proteger, por ejemplo, los estudiantes y personas jubiladas y; (ii) la accesibilidad de zonas geográficas no atendidas adecuadamente por empresas motivadas netamente por las leyes de la demanda y oferta.

1/ Véase La liberalización del transporte urbano en Santiago de Chile, elaborado por la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región Metropolitana (Santiago), para el Primer Encuentro Técnico entre Países Latinoamericanos sobre Transportes Urbanos, Brasilia, octubre de 1985: CEPAL, LC/R.459, 9 de septiembre, 1989.

C. LA EVIDENCIA QUE EXISTIA PARA JUSTIFICAR LA DESREGLAMENTACION DEL TRANSPORTE COLECTIVO EN GRAN BRETAÑA Y EN CHILE

En la página 61 del informe oficial británico, se afirma que había razones para creer que los costos serían más altos en un ambiente de reglamentación y subvención (que en un ambiente menos intervencionista), porque las presiones para reducirlos no se sentirían con tanta fuerza.

Respecto a los subsidios, existe alguna evidencia cuantitativa para justificar esta afirmación, y es lógico suponer que la reglamentación, en general, tenga resultados semejantes, en el sentido de que exige que las empresas operadoras hagan cosas que no harían si tuviesen libertad de buscar la maximización de sus utilidades. No es necesario que la reglamentación haga subir los costos, por pasajero; por ejemplo, el control tarifario puede deprimir el valor de los pasajes y, por ende, los incentivos para renovar y ampliar la flota, lo que puede hacer subir la relación entre el volumen de pasajeros transportados y la capacidad disponible para llevarlos y, a la vez, hacer bajar los costos por pasajero. Sin embargo, los excedentes de las empresas se verían reducidos y, si el mercado no mostrara imperfecciones, también se vería reducido la suma del excedente del productor y del consumidor, es decir, en lenguaje sencillo, la diferencia entre el valor social del servicio y el costo de proporcionarlo.

Por otro lado, si el mercado no mostrara imperfecciones y la distribución de ingreso fuese óptima, no habría ninguna justificación de reglamentar, y se supone que, en tales circunstancias, ningún gobierno implantaría una política de reglamentación. Por lo tanto, es lógico concluir que un gobierno reglamenta solamente si considera que:

- el mercado es imperfecto; o
- la distribución de ingreso no es óptima.

Si se reconociera que la reglamentación provoca ineficiencias, conviene al gobierno reglamentar si los beneficios que traería, respecto a estas dos consideraciones, superarían los costos de la mayor ineficiencia. En esta área general, existen muy pocas informaciones firmes que puedan servir como base para la formación de la política más indicada. Esto ayuda a explicar la diversidad de políticas aplicadas al transporte colectivo urbano, aún entre gobiernos con orientaciones económicas semejantes. En la Ciudad de México, a modo de ejemplo, el Estado asumió control de las empresas de transporte colectivo en 1982 y, en 1989, otro gobierno del mismo partido está contemplando vender al sector privado la empresa estatal así formada.

El Laboratorio de Transporte y Caminos del Reino Unido (TRRL), en dos análisis llevados a cabo en dos ocasiones diferentes (1980 y 1984), identificó una relación positiva entre los costos de explotación de las empresas de transporte colectivo y el monto de los subsidios concedidos, usando datos recopilados no solamente en Gran Bretaña sino, también, en otros quince países del mundo desarrollado. Estima el TRRL que, si se aumenta el subsidio concedido en un monto equivalente a 10% de los costos de operación, entonces los costos por vehículo/km suben en aproximadamente 6,2%.

El número de empleados sube en 1,4% y la productividad de cada empleado disminuye en un 1,7%, a pesar de que su sueldo sube en un 3,9%. El TRRL sugiere que los subsidios no solamente sirven para rebajar tarifas y mejorar la calidad del servicio ofrecido sino, también, ablandan las actitudes de los gerentes de las empresas frente las presiones de los sindicatos de empleados que tratan de conseguir mejores salarios y la mantención de una fuerza laboral de mayor tamaño que la estrictamente necesaria para operar los servicios proporcionados. 8/

Los análisis del TRRL no comprueban de manera indiscutible que son los subsidios los que causan los costos mayores; es posible que los mayores costos exigen que haya subsidios. Sin embargo, cálculos estadísticos suplementarios indican que es más probable que los subsidios generan las alzas de costos, más bien que al revés. Otra investigación oficial británica verifica que es así la dirección de causación (es decir, que los subsidios hacen que los costos suban), a base de un análisis estadístico del transporte colectivo en 18 ciudades del Reino Unido. 9/ En este análisis se calcula que cada incremento de 10% en el subsidio, como porcentaje de los costos totales, hace que los costos promedios de operación, a largo plazo, suban en un 4,5 ó 5%. En Australia, un análisis, citado en el informe oficial británico, revela que las tripulaciones de los buses de empresas privadas dedican un mayor porcentaje de su tiempo laboral a la operación de buses (más bien que hacer otras tareas menos productivas) que las del sector público. 10/

Una investigación llevada a cabo por economistas del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) concluyó que los costos de los operadores privados son entre 50% y 60% menores que los de entidades del sector público. 11/ Dicha investigación, sin embargo, fue excesivamente sencilla en lo que al análisis estadístico se refiere, y sus conclusiones deberían considerarse como preliminares. Al analizar los datos presentados en otro informe más reciente del BIRF, se puede deducir que exista (aunque no haya comprobación estadística) una relación evidente entre algunos índices de eficiencia (kms por bus por día y número de empleados por bus) y la propiedad privada o

8/ Véase: (i) Subsidization of urban public transport, por P.H. Bly, F.V. Webster y Susan Pounds, TRRL Report SR 541, Crowthorne, Inglaterra, 1980; y, (ii) Relationships between Public Transport Subsidies and Fares, Service Costs and Productivity, por P.H. Bly y R. Oldfield, TRRL, 1984. Posterior a la realización del trabajo (i) se ha publicado los resultados de investigaciones semejantes, de otros países, cuyos resultados son semejantes.

9/ Véase Effects of subsidy on bus operating costs, por Caroline Turk y Peter Sullivan, publicado en Transport Subsidy, editado por Stephen Glaister, Policy Journals, Inglaterra, 1987.

10/ Véase Private bus operations in urban areas - their economics and role, por I.P. Wallis, publicado en Traffic Engineering and Control, diciembre de 1980.

11/ Ownership and efficiency in urban buses, por Charles Feibel y Alan Walters, World bank Staff Working Paper # 371, BIRF, Washington, D.C., U.S.A., 1980.

pública y/o la concesión de subsidios. 12/ Véase el cuadro 1. El hecho de que, en general, las empresas más eficientes son las privadas, las que, normalmente, no reciben subvenciones, dificulta la identificación de la causa real de la mayor eficiencia de las empresas privadas; es decir, no es obvio si estas son más eficientes porque no son de propiedad pública o porque no reciben subvenciones.

Según los datos del cuadro 1, en promedio, el porcentaje de los vehículos que están disponibles para prestar servicios llega a 86% en el caso de las empresas no subvencionadas, en comparación con 76% en el caso de las subvencionadas. Los buses operacionales de las empresas subvencionadas corren 259 kms/día, en comparación con los 216 kms/día de las empresas subsidiadas. Las empresas no subsidiadas ocupan 5,2 personas por bus en operación, y las subsidiadas 9,7 personas. El cuadro abarca 10 ciudades con empresas no subvencionadas y 17 con empresas subvencionadas. Ninguna de las empresas no subsidiadas es de propiedad pública (aunque dos son mixtas, con propiedad compartida entre el sector público y el privado); y ninguna de las empresas subvencionadas es privada (aunque tres son mixtas). Los datos del cuadro 1 no comprueban que las empresas privadas o no subvencionadas sean más eficientes; sin embargo, son consistentes con la tesis que así sea. 13/

La puesta en marcha de la política de desreglamentación en Chile fue anterior a la británica y, por lo tanto, las decisiones para implantarla no pudieron haber tomado en cuenta toda la información que estaba a disposición de los autoridades inglesas. También, las informaciones que sí existieron antes de iniciar la desreglamentación en Chile no habían sido ampliamente divulgadas y cabe dudar que todas pudiesen haber sido tomadas en cuenta por las autoridades chilenas. Por otro lado, antes de liberalizar el transporte colectivo urbano, Chile había desreglamentado el transporte interurbano de pasajeros, con resultados bastante positivos, en general. 14/ Aunque, posteriormente, surgieron algunas dificultades con la liberalización del transporte interurbano, estas no se habían manifestado en el momento de decidir la liberalización del transporte urbano y, de todos modos, hasta mediados de 1989, por lo menos, no llegaron a comprometer el éxito general de

12/ Los datos del cuadro 1 no estuvieron disponibles para los autores del informe oficial británico.

13/ Incluidas en la muestra de ciudades con empresas subvencionadas y de propiedad pública son cinco con índices de empleados/bus encima de diez. Todas son de países con bajas rentas por capita (Ghana, Etiopía, la India y Egipto), donde conviene, por razones económicas, sustituir capital por personas; por ejemplo, allí tiende a ser más eficiente emplear cobradores, que sirven para reducir las demoras en paradas, que puede resultar en una economía en el parque de buses, además de hacer innecesario el empleo de equipos sofisticados de recolección de plata y emisión de boletos. Es decir, en tales países, hasta cierto nivel, emplear un número relativamente alto de funcionarios por vehículos es consistente con la maximización de la eficiencia económica.

14/ Véase CEPAL El transporte interurbano de pasajeros en Chile, LC/R.520/Rev.1, 2 de febrero de 1987.

la política.

Cuadro 1

UNA COMPARACION DE INDICADORES DE EFICIENCIA ENTRE EMPRESAS
DE BUSES URBANAS SUBVENCIONADAS Y NO SUBVENCIONADAS

Ciudad	Empresa pública (pu) o privada (pr)	Disponibilidad de vehículos %	Por bus en operación: km/día	personal
<u>Empresas no subvencionadas:</u>				
Accra	pr	73	223	5.5
Guatemala	pr	95	304	?
Hong Kong	pr	85	243	4.7
Kuala Lumpur	pr	80	250	4.3
Nairobi	mixta	84	330	9.7
Porto Alegre	pr	95	218	4.3
San José (CR)	mixta	80	128	?
São Paulo	pr	83	280	5.1
Seul	pr	95	340	3.9
Singapur	pr	91	269	3.9
Promedio simple		86	259	5.2
<u>Empresas subvencionadas:</u>				
Abidjan	mixta	85	183	7.1
Accra	pu	24	292	28.1
Addis Abeba	pu	58	205	13.1
Ankara	pu	67	210	5.8
Bombay	pu	92	216	14.0
Cairo	pu	69	246	14.6
Calcuta	pu	64	133	18.0
Dakar	mixta	70	287	9.6
Karachi	pu	65	267	9.9
Mombasa	mixta	90	315	7.5
São Paulo	pu	83	284	7.4
Atenas	pu	87	245	6.6
Berlín	pu	85	199	5.8
Chicago	pu	93	125	3.1
Londres	pu	88	202	6.8
París	pu	87	142	4.5
Sendai (Japón)	pu	92	128	2.5
Promedio simple		76	216	9.7

Fuente: CEPAL, La regulación y subvención del transporte colectivo urbano: los argumentos a favor y en contra, LC/R.612, 29 de octubre de 1988, a base de datos recopilados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y publicados en Urban Transport: a policy statement, 1987.

D. UNA EVALUACION PRELIMINAR DE LA DESREGLAMENTACION BRITANICA Y CHILENA

Aunque el transporte colectivo urbano británico fuera desreglamentado sin que, anteriormente, se hubiera hecho una evaluación profunda de sus posibles consecuencias, estas medidas no fueron implantadas en forma apurada. Particularmente, se aseguró que las autoridades públicas pudiesen intervenir para garantizar la operación de servicios comercialmente no rentables pero socialmente convenientes, mediante el sistema, ya mencionado, de subsidios dirigidos, financiados por la autoridad municipal correspondiente, a la empresa ganadora de la licitación. Es decir, la desreglamentación, al estilo británico, no admite que la cantidad y calidad de servicios se rijan solamente por el mercado sino que, adicionalmente, se pueda superimponer sobre la red de servicios comerciales una segunda red suplementaria de servicios sociales. (Una ruta puede formar parte de la red comercial durante las horas de mayor movimiento, durante las cuales es rentable su operación, e integrar la red de servicios sociales durante las noches, los fines de semana y feriados.)

A continuación, se analizará la desreglamentación británica, desde diversos ángulos.

El nivel de competencia. La experiencia respecto al nivel de competencia generado por la desreglamentación varía entre un área urbana y otra. Es interesante observar que la competencia entre empresas tiende a ser bastante intensa en las licitaciones de servicios subsidiados si bien, en los servicios comercialmente rentables, muchas veces, suele haber poca competencia entre operadores diferentes, aunque sí había casos de este tipo de competencia, especialmente en la zona de la ciudad escocesa de Glasgow, donde la introducción de nuevos servicios aumentó en forma significativa la congestión de tránsito.

Inicialmente, las empresas tendieron a limitar sus operaciones a las zonas geográficas donde, tradicionalmente, siempre habían operado (aunque, también, hay casos importantes de la invasión del territorio de una empresa por otra). Al ganar una licitación, una nueva empresa puede establecer una base en un área fuera de su zona tradicional, la que puede aprovechar para empezar a competir con los servicios comerciales de las empresas ya establecidas allí. Es decir, el sistema de licitaciones de servicios subsidiados sirve para aumentar el nivel de competencia en general y, en particular, el correspondiente a los servicios comerciales. 15/

En promedio, se recibió entre 1,5 y tres ofertas en las licitaciones de servicios subsidiados. El número de ofertas ha tendido

15/ Véase Ken M. Gwilliam "Setting the market free: deregulation of the bus industry", en Journal of Transport Economics and Policy, edición de enero de 1989, Escuela Londinense de Economía y Ciencias Políticas y la Universidad de Bath, Inglaterra.

a subir, supuestamente, en la medida que nuevas empresas se constituyan y mejoren su conocimiento del mercado. 16/

En algunos casos, el nivel de competencia ha sido casi salvaje. Por ejemplo, una de las entidades regionales creadas al desmembrar y privatizar la empresa pública **National Bus Company**, llamada **Devon General**, formó un filial para operar en la ciudad provincial de Basingstoke. La operadora tradicional de esa ciudad, **Hampshire Bus**, que también es una empresa regional formada tras la partición y venta de la **National Bus Company** (y que pertenece al grupo relativamente poderoso, ya mencionado, llamado **Stagecoach Holdings**) reaccionó iniciando operaciones gratis en la ciudad de Torquay, que queda a aproximadamente 200 kms del territorio habitual de la **Hampshire Bus**, pero en pleno corazón del territorio tradicional de la **Devon General**. Los servicios de la **Hampshire Bus** en Torquay funcionaron entre el 27 de junio de 1988 y el 10 de julio del mismo año, cuando la **Devon General** inició un proceso legal en contra a la **Hampshire Bus**, los resultados del cual no se conozcan. 17/

La política de desreglamentación estimuló el ingreso de operadores privados al mercado, muchos de los cuales ya estaban activos en otros sectores de la industria autobusera, por ejemplo, en el mercado de turismo o del transporte de trabajadores bajo contrato con empresas. El número de operadores privados subió bruscamente entre abril y octubre de 1986, supuestamente debido en parte, por lo menos, a la entrada en vigencia del Act, a fines de octubre. Entre abril y noviembre de 1987, 110 empresas privadas ya existentes y 50 operadoras totalmente nuevas iniciaron servicios de buses locales. Durante el mismo lapso, 125 empresas abandonaron la operación de servicios de buses locales, dejando el número total de operadores privados en 1 740 entidades. Se concluye, aún sin tomar en cuenta la formación de nuevas empresas privadas a raíz de la venta de segmentos de la **National Bus Company**, que el número de empresas que participan en el transporte público local mostró un aumento. 18/

Aunque que el nivel de competencia en Gran Bretaña pareciera estar en aumento un año después de la implantación de la desreglamentación, se pudo observar algunas amenazas a la competencia futura, especialmente por la fusión de algunas empresas, aunque existe legislación antimonopólica para impedir que esto ocurra.

16/ W.J. Tyson, A review of the first year of bus deregulation, para la Asociación de Autoridades Metropolitanas y el Grupo de los Ejecutivos de Transporte de Pasajeros, Manchester, 7 de abril, 1988.

17/ Véase la revista **Buses**, de agosto de 1988, Ian Allan Ltd., Weybridge, Inglaterra.

18/ Véase R.J. Balcombe, J.M. Hopkin y K.E. Perrett, Bus deregulation in Great Britain: a review of the first year, informe del **Transport and Road Research Laboratory** (TRRL) número 161, Crowthorne, 1988.

La proliferación de servicios de minibuses constituye una dimensión interesante de la desreglamentación del sector de transporte colectivo urbano en Gran Bretaña. La introducción de dichos servicios no se debe a la desreglamentación pues, en 1984, una subsidiaria de la **National Bus Company** ya los había puesto en operación en la ciudad de Exeter, en el sudoeste de Inglaterra. Una vez que se supo que el sector iba a ser desreglamentado, la flota de minibuses creció espectacularmente. A fines de 1986, 3 000 minibuses circulaban en rutas de la **National Bus Company** o filiales que ya se habían privatizado. Incentivada por las disposiciones del Act, a fines de 1987 la flota de esos vehículos ya había aumentado a 5 000 en total, representando 10-15% del parque de buses locales (urbanos y rurales). Es seguro que existen en el mercado muchas oportunidades para la operación rentable de servicios de minibuses; sin embargo, algunas de las rutas actualmente atendidas por ese tipo de vehículo podrían ser poco viables, a largo plazo.

Según se sepa, no hay casos de otros tipos de innovaciones fundamentales, respecto al tipo de servicios proporcionados.

Eficiencia y costos. A causa de dificultades estadísticas, algunas provocadas por la propia desreglamentación, no se conoce exactamente su impacto sobre el nivel de costos. Sin embargo, algunas empresas grandes estiman que sus costos han disminuido en un 15-20%. La productividad de la mano de obra empleada ha mejorado y las remuneraciones unitarias han subido a tasas más moderadas que las observadas en otros sectores de la economía. Se programó alzas en las velocidades comerciales de los servicios, buscando mejorar la productividad de vehículos y conductores (aunque hasta qué punto dichas alzas se convirtieron en mejoras reales no se sabe, a raíz de aumentos muy importantes en la congestión de tránsito, especialmente en el sudeste de Inglaterra). Además, se redujo los intervalos entre las llegadas de los buses a los terminales y las siguientes salidas (**layover time**). También, hubo una tendencia de revisar el conjunto de rutas operadas, buscando eliminar las de bajos rendimientos.

Las economías más importantes han ocurrido en las operaciones de los operadores grandes municipales o anteriormente de propiedad del gobierno central (y ahora privatizados). Las empresas independientes dicen que sus niveles de costos han subido, a raíz de los cambios administrativos y en el área del mantenimiento provocados por la ampliación de sus actividades de transporte colectivo público. ^{19/} Sin embargo, estas alzas se pueden deber a que los servicios de este tipo de transporte son intrínsecamente más costosos de proporcionar que los del transporte de escolares, de trabajadores de empresas y de las otras actividades a las cuales, antes de la desreglamentación, dedicaron la mayoría de sus esfuerzos las empresas de menor porte.

^{19/} Véase Perrett, Hopkin, Pickett y Walmsley, informe de investigación # 21 The effect of bus deregulation in the Metropolitan Areas, del **Transport and Road Research Laboratory**, Crowthorne, Inglaterra, 1989.

Tarifas. Aunque, desde 1980, ya existía libertad tarifaria, hasta la aplicación del 1985 Transport Act, en las áreas metropolitanas, las empresas municipales solían mantener sus tarifas en niveles bajos, con el fin de fomentar el volumen de pasajeros, sabiendo que podían cubrir cualquier déficit contable mediante subvenciones proporcionadas por sus dueños del sector público. En el mes de abril de 1986 los Consejos Provinciales Metropolitanos (**Metropolitan County Councils**) dejaron de existir, a raíz de la aplicación de la Ley de Gobiernos Locales de 1985 (**Local Government Act**), y la responsabilidad de transporte de pasajeros se transfirió a directorios consistentes en representantes de los distritos locales y las empresas de transporte colectivo de propiedad pública que operaban en las áreas tuvieron que establecerse como empresas independientes en el sentido financiero. A raíz de estos cambios, anteriores a la puesta en marcha del Transport Act propiamente tal, las tarifas subieron, en promedio, en aproximadamente 25%. 20/ En casos donde, antes, se había aplicado las subvenciones más importantes al transporte colectivo, las alzas fueron más espectaculares (de hasta 225% en el caso del área metropolitana de Yorkshire Occidental) 21/

A partir de la implantación oficial de la desreglamentación el 26 de octubre de 1986, hubo otro aumento real, aunque modesto, en el nivel de tarifas. El documento oficial **Buses** anticipaba que habría rebajas de tarifas, a raíz de la mayor competencia generada por la desreglamentación, pero esto no ocurrió, salvo en casos muy puntuales. Tampoco hubo una tendencia marcada hacia una reestructuración de tarifas, tal como habría ocurrido si, antes, la subvención cruzada hubiera existido en forma generalizada. La competencia se enfocó en el área de los servicios ofrecidos, más bien que en las tarifas cobradas. 22/ Cabe señalar que, normalmente, en las licitaciones se especifican las tarifas máximas, las que suelen compararse con las cobradas en servicios comerciales en la misma área.

De hecho, el aumento real en las tarifas fue un poco mayor que el de las tarifas cobradas por cada viaje individual, porque el ingreso de nuevos operadores y la competencia más acentuada entre las existentes resultaron en alguna reducción en la disponibilidad de las travelcards, o tarjetas válidas para viajes múltiples dentro de una zona durante un período de tiempo (-normalmente un día o una semana-). Las travelcards no siempre son aceptadas por todas las operadoras; el aumento en el número de operadores, tras la puesta en vigencia de la política de desreglamentación, restringió su utilidad para los usuarios, algunos de los cuales las dejaron de adquirir. Puesto que muchos de los usuarios solamente compran travelcards si le resulta más económico que la compra de una serie de pasajes individuales, la menor venta de ellas significa, implícitamente, un aumento real de tarifas. Muchas travelcards fueron relativamente baratas al cierre de la época de

20/ Véase Perrett, Hopkin, Pickett y Walmsley, 1989, op cit.

21/ Véase Tyson, op cit., página 14.

22/ Véase Tyson op cit.

reglamentación, y, posteriormente, sus valores han subido, en general, en más que las alzas en las tarifas por viaje.

La reducción en la disponibilidad de las *travelcards* ha sido modesta; sin embargo constituye un resultado negativo de la desreglamentación, confirmando que la mayor competencia dificulta la integración de los servicios. Las empresas hacen intentos de retener pasajeros para sus propios servicios y, por lo tanto, prefieren excluirse de sistemas tarifarios que faciliten la realización de viajes por varias operadoras, aunque, también, reconocen que pasajeros portadores de *travelcards* no aceptadas en sus buses, probablemente, optarían por viajar por los servicios de sus competidores. Las distintas empresas encuentran dificultades en ponerse de acuerdo respecto a los valores por cobrar y la forma de repartir las entradas entre ellas. La administración de las *travelcards* no es sencilla, y necesita como base informática datos sobre el uso hecho por los usuarios de los servicios de cada una de las empresas participantes, lo que solamente se pueda obtener mediante encuestas periódicas.

Igualmente complicados de administrar son los sistemas de tarifas rebajadas para personas jubiladas, estudiantes y otros grupos especiales. El principio adoptado por las autoridades locales de Gran Bretaña para compensar financieramente a las empresas que transportan tales personas es que ninguna empresa debería beneficiarse ni salir perjudicada por la concesión de las tarifas rebajadas, lo que, entre otras cosas, exige tomar en cuenta la elasticidad de demanda por viajar respecto a la tarifa de los grupos favorecidos, además de saber cuantos pasajeros viajan a precios descontados en cada ruta y, también, la distancia recorrida. En cada área metropolitana, entre 20 y 40 funcionarios públicos se dedican a las encuestas de viajes efectuados por los grupos privilegiados. Dicha cantidad de empleados es probablemente superior al que se necesitaría si todavía hubiera reglamentación, a raíz del mayor número de empresas que operan en el ambiente desreglamentado. (Sin embargo, es válido decir que la rebaja de tarifas, por decisión de la autoridad local, es una forma de reglamentación, la aplicación de lo cual se complica porque el resto del sector está desreglamentado.)

Nivel y calidad de servicio. Los cambios en los niveles de servicios en Gran Bretaña fueron limitados por la facultad concedida a las autoridades locales de licitar la operación de servicios que las empresas no proporcionasen comercialmente por iniciativa propia. Inmediatamente después de octubre de 1986, las autoridades tendieron a licitar la operación de aquellos servicios que habían sido ofrecidos antes que la desreglamentación y que las empresas no incluyeran entre sus servicios comerciales, es decir, usaron el mecanismo de licitaciones para minimizar los cambios en la estructura de la red. ^{23/} Sin embargo, había cambios, y los siguen habiendo, a una tasa que duplica la que había habido antes de la entrada en vigencia de la política de desreglamentación. Dichos cambios alteraron varias redes de servicios

^{23/} Véase Balcombe, et al, op. cit.

que habían permanecido relativamente estáticas durante muchos años y, a veces, sirvieron para confundir a los pasajeros y pudieron haber contribuido a una reducción en la demanda por viajar por medios colectivos. De alguna manera, puesto que los cambios reflejan el ajuste brusco y único provocado por el cambio desde una situación reglamentada hasta una desreglamentada, es probable que la tasa de cambios decrezca en el futuro.

En general, en las áreas metropolitanas el número de bus-kms operados era, en noviembre de 1987, unos 13% por encima del promedio del período 1985/6. En algunas ciudades, hubo un crecimiento muy notable en la oferta de servicios proporcionados por minibuses, cuya popularidad ya se había manifestado a partir del año 1984, aunque recibieron un ímpetu especial como resultado directo de las nuevas libertades comerciales permitidas por la desreglamentación.

Volumen de pasajeros transportados. Los promotores de la desreglamentación en Gran Bretaña esperaban que invirtiera la tendencia, observada en Gran Bretaña desde los años inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial (cuando había racionamiento de gasolina y severas restricciones sobre la producción de automóviles para el mercado interno), de un declive en el uso del transporte público. Sin embargo, la reacción inicial a la desreglamentación fue poco alentadora en lo que al aprovechamiento de los servicios se refiere, debido, parcialmente, por lo menos, a la confusión creada en las mentes de algunos usuarios habituales a raíz de los cambios en la estructura de las redes. Por otro lado, es de esperar que las redes se consoliden y que la demanda se recupere.

Es difícil identificar claramente el impacto de la desreglamentación sobre el volumen de pasajeros transportados, por la influencia simultánea de otros factores; probablemente la demanda habría bajado, de todos modos, debido a reducciones en la población de las ciudades grandes y aumentos en las tasas de motorización. En el caso del área metropolitana de Manchester, unos 400 kms al noroeste de Londres, se ha estimado que 28% de la reducción en el número de pasajeros en buses, de 355 a 305 millones por año, se debe al impacto conjunto de la baja en la población en el área, de la reducción en el desempleo y del aumento de la propiedad de automóviles; 38% se debe a las alzas de tarifas a raíz del retiro de las subvenciones generales al transporte colectivo urbano y 34% a los ajustes en la red de recorridos tras la desreglamentación. Sería razonable suponer que una parte de los últimos 34% fuera recuperable, una vez que el público se acostumbrara a la nueva estructura de servicios.

Es interesante observar que el número de viajes efectuados en los buses de Londres subió en un 1% entre 1986/7 y 1985/6; en cambio, cayó en todas las demás áreas metropolitanas (en un 12%) y también en el resto del país (en un 3%). El hecho de que el volumen de pasajeros aumentó en Londres, la única ciudad donde el transporte no fue desreglamentado, no significa necesariamente que ese volumen habría subido en otras áreas si no hubiera habido desreglamentación, por varias razones, incluyendo el hecho de que la economía londinense tuvo un auge

impresionante durante mediados del decenio de los ochenta y las enormes dificultades de estacionar automóviles en el centro, y otras zonas, de la capital. 24/

Los subsidios. Por diversas razones, no es posible obtener una idea clara de la situación respecto al monto de subsidios al transporte autobusero urbano británico antes y después de la adopción de la política de desreglamentación. Sin embargo, un autor estima que el ahorro en los recursos destinados a los subsidios, una vez que las condiciones se hayan establecido, sería del orden de 10% (del monto del subsidio total, antes de la aplicación de la política de desreglamentación) en las áreas metropolitanas (sin incluir Londres). Es decir, en esas áreas, donde residen aproximadamente 13 millones de personas, la economía es del orden de UKL 35 millones por año, equivalente a aproximadamente USD 55 millones. 25/

Era de esperar que el monto global de los subsidios se bajara, por varias razones. Por ejemplo: (i) algunos servicios costosos de proporcionar dejarían de operar; (ii) la competencia entre operadores debería promover la eficiencia y rebajar los costos; y (iii) la licitación de los servicios socialmente convenientes pero no rentables permitiría que dichos servicios fuesen proporcionados por empresas eficientes que exigieran el apoyo financiero mínimo. Sin embargo, otros acontecimientos sirvieron para disminuir la magnitud de la economía, incluyendo: (i) la tendencia alcista de algunas tarifas hace más costosos los sistemas municipales de tarifas rebajadas para algunas categorías de usuarios, tales como los estudiantes; (ii) las reducciones en el número de usuarios, junto con los aumentos en el volumen de servicios proporcionados, se traduce en alzas en los costos por pasajero transportado y, por lo tanto, una disminución en el número de servicios comercialmente rentables, lo que significa que las autoridades municipales refuerzan la red de servicios licitados, los que apoyan financieramente; y, (iii) los mayores costos de administración de las licitaciones y de los sistemas de tarifas rebajadas.

Un analista del impacto de la desreglamentación comenta "El informe oficial **Buses** observó, con razón, que cuesta dinero y recursos la operación de los sistemas de reglamentación. Implicaba que la desreglamentación sería menos costosa, en ese sentido. En la realidad, no ha sido así y algunos nuevos procedimientos administrativos importantes han sido creados." Estos procedimientos generan gastos, que tienden a socavar, parcialmente, los logros de la desreglamentación en términos de mayor eficiencia. Por ejemplo, cada vez que una empresa

24/ Aunque el transporte colectivo londinense no ha sido desreglamentado de la misma manera que en las otras ciudades del país, la operación de varias rutas ha sido licitada. En algunos casos, la empresa estatal **London Transport** ganó el concurso y, en otros, los vencedores fueron empresas privadas.

25/ Véase W.J. Tyson op.cit.

reduce la cobertura de servicios comerciales, las autoridades tienen que evaluar la situación para determinar si deberían hacer una licitación para reemplazar los servicios que se dejan de ofrecer. También, según ya se ha mencionado, la administración de los sistemas de tarifas rebajadas para estudiantes, personas jubiladas, etc. se hace más complicada a raíz del mayor número de empresas y las complicaciones respecto a las travelcards generan costos adicionales. Algunas autoridades locales han hecho intentos para recoger y divulgar informaciones para el beneficio del público sobre los servicios ofrecidos en su área; esta tarea es necesaria para que el mercado sea genuinamente competitivo, pero involucra una labor complicada y continua por parte de esas autoridades. Por esta razón, otras municipalidades no se preocupan de informar a la población sobre los servicios y prefieren dejar que las propias empresas se encarguen de las tareas de divulgación.

La opinión de los usuarios. Debido a que los resultados de la desreglamentación no fueron iguales en todas las áreas, la evaluación por parte de los usuarios también es variada. Sin embargo, en general, había una tendencia para considerar, inicialmente por lo menos, que el impacto de los cambios fue marginalmente negativo. Esta reacción estaría relacionada con las modificaciones a las redes de rutas, a las cuales los usuarios se habría acostumbrado durante el curso de varios años. La opinión inicial sobre los cambios podría ser negativa aunque, a mediano plazo, estos den como resultado mejor atención al público.

Accidentes y calidad del mantenimiento de vehículos. Debido a la baja incidencia de accidentes que involucran buses urbanos en Gran Bretaña, para poder identificar la influencia de la desreglamentación sobre el número y la naturaleza de los accidentes, es necesario recopilar y analizar datos estadísticos de varios años, antes y después del cambio en la política. Por lo tanto, todavía no es posible presentar resultados confiables sobre el particular.

Respecto a la condición técnica de los vehículos, tampoco hay resultados definitivos, aunque una fuente revela que dos encuestas permitieron concluir que la frecuencia con que los buses se dañan en servicio era bastante menor en el caso de los vehículos de propiedad de empresas privadas (sin incluir las nuevas empresas formadas a raíz de la privatización de la **National Bus Company**) que en el de todos los buses, de propiedad tanto pública como privada. 26/

La evaluación de la desreglamentación en Chile se dificulta por la influencia de factores externos, tales como la situación de la economía nacional y las tasas de cambio, y la persistencia de elementos de reglamentación, después de la aplicación de la política de desreglamentación, especialmente la prohibición de que buses adicionales circulen en rutas que atraviesan la zona céntrica de la ciudad de Santiago y los controles sobre todos los vehículos (de transporte privado o público), como parte de las medidas destinadas a limitar la contaminación atmosférica de esa capital.

26/ Véase Balcombe, et al, op.cit.

También, es muy probable que algunas de las tendencias observadas en el transporte colectivo urbano, particularmente el santiaguino, se habrían manifestado, de una manera u otra, aunque el sector no hubiera sido desreglamentado. Por ejemplo, es notable el cambio en las asociaciones de propietarios de buses (que proporcionan la mayor parte del transporte colectivo en la ciudad) donde el poder se está transfiriendo desde los socios hacia la asociación misma. Es probable que dichas asociaciones se asemejen cada vez más a las sociedades de componentes que operan en Buenos Aires. Esta tendencia pudo haber sido modificada por la desreglamentación, pero, de todos modos, habría ocurrido.

Se analizará el caso chileno, usando el mismo esquema que el usado en el caso británico.

El nivel de competencia. La desreglamentación fomentó aún más la competencia entre líneas, y, también, entre buses de la misma línea, la que ya existía antes de la implantación de la política liberalista. En marzo de 1988 había en la ciudad 50 líneas (empresas) de buses y 51 de taxibuses (-vehículos de una capacidad unitaria media reducida, en comparación con los buses-). Operaban 268 y 166 variantes (rutas), respectivamente. 27/ Seis años antes, en el segundo trimestre de 1982, existían solamente 36 líneas de buses y 35 de taxibuses. 28/ Por lo tanto, es evidente que el número de operadores aumentó significativamente desde que entrara en vigencia la política de desreglamentación.

En general, las líneas no compiten entre sí en términos de precio, y algunos analistas han postulado que existen tendencias anticompetitivas entre las asociaciones gremiales. Esto ayudaría a explicar el hecho de que las tarifas cobradas son bastante uniformes, sin mostrar variaciones relacionadas con el largo de la rutas, la rotación de pasajeros y otras variables que influyen en la determinación del costo por pasajero transportado. Una línea trata de atraer usuarios sorteando premios, pero más típicas son las prácticas tales como intentos de maximizar el tiempo entre un bus y el que va delante, para así recoger a las personas que esperan en las paradas. También, existen costumbres que entorpecen la fluidez del tránsito, o las que ponen en peligro a los pasajeros u otros ocupantes de la vialidad urbana, tales como el tomar pasajeros en pistas no laterales o correr rápido para adelantar otros buses.

Eficiencia y costos. Las líneas no divulgan informaciones acerca de sus costos de operación, y tales costos no los calculan las autoridades

27/ Fuente: Oscar Figueroa, Efectos de la subvención, la regulación y las formas de propiedad del transporte colectivo urbano sobre su eficiencia y calidad: el caso de Santiago de Chile, CEPAL; por publicar en 1990.

28/ Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Véase Estadísticas de Transporte Terrestre, Boletín No. 9, Santiago, septiembre de 1982.

gubernamentales pues dejaron de preocuparse de esta materia desde que no fijan las tarifas. La empresa estatal, Empresa de los Transportes Colectivos del Estado (ETC del E), que fuera liquidada en una etapa temprana de la desreglamentación era ineficiente en términos técnicos y económicos, pero no existen datos fiables que permitan determinar la influencia de la desreglamentación sobre los costos y eficiencia de las líneas privadas.

Calidad de servicio. Según ya se ha mencionado, la desreglamentación provocó aumentos importantes en el número de líneas, y también, en el número de rutas operadas. En 1980, la oferta de transporte colectivo (buses más taxibuses) en Santiago era de 856 510 000 de asientos x kilómetros por mes. En 1988, la oferta, expresada de acuerdo con la misma definición, había aumentado a 1 719 950 000 por mes; es decir, en ocho años la oferta subió en un 101%. Sin duda, la desreglamentación del transporte colectivo santiaguino ha dado como resultado una mejora notable en los servicios proporcionados, en términos de la densidad de la red y las frecuencias operadas.

Tarifas. Las tarifas han subido de manera igualmente impresionante. Durante los siete años entre 1980 y 1987, la tarifa real de los buses subió en un 135%, y la de los taxibuses en un 76%. Durante los cinco años entre 1980-1985, el crecimiento anual promedio en la tarifa real de los buses fue de un 21%, y el de los taxibuses de 14%. Luego, el valor de las tarifas ha tendido a estabilizarse. Sin embargo, cabe recordar que la densificación de la red y proliferación de recorridos, a raíz de la desreglamentación, significa que para efectuar un viaje entre cualquier par de puntos en la ciudad, la probabilidad de tener que hacer transbordo entre una ruta y otra a fines del decenio de los años ochenta es menor que diez años antes. Por lo tanto, un viaje que exigió la compra de dos boletos hace diez años, ahora se puede efectuar con uno solo. De todos modos es innegable que la mejora en la calidad de servicio ha resultado en tarifas más caras.

Volumen de pasajeros transportados. En el cuadro 2 se presente el volumen de pasajeros por los medios de transporte público de Santiago (sin incluir los taxis colectivos). La brusca baja en el año 1982 se debe a la severa recesión económica que afectó a Chile en ese año, cuando el Producto Bruto Interno cayó en aproximadamente un 14%. Es muy difícil identificar el impacto de la política de desreglamentación sobre el volumen de pasajeros transportados. La política habría estimulado el aumento en el volumen de pasajeros por la ampliación de la red de rutas y la mejor calidad de servicio; por otro lado, las alzas de tarifas habrían frenado el número de viajes. Existe evidencia que las personas de menores ingresos efectúan largas caminatas para evitar el pago de tarifas de locomoción colectiva.

El volumen de pasajeros transportados por vehículo bajó, durante el decenio de los años ochenta. En 1980, cada bus transportó, anualmente, 208 480 pasajeros; a raíz de la recesión económica, la cifra correspondiente en 1983 era de 143 170 pasajeros. A raíz de que el parque de buses continuó creciendo a tasas superiores a las del volumen de pasajeros, el índice de pasajeros por bus siguió bajando, y era de en

94 460 en 1988. Las cifras equivalentes para los taxibuses son de 146 310, de 120 470 y de 110 200, respectivamente.

Se observa un cambio progresivo en la partición modal a favor de los taxibuses, cuya utilización aumentó bastante entre 1977 y 1988, en tanto el número de pasajeros en los buses se estancó. Este fenómeno parece relacionado con la desreglamentación, mediante el siguiente mecanismo:

- la libertad tarifaria permite que los operadores suban sus tarifas;
- los mayores ingresos aumentan la rentabilidad de la actividad;
- a raíz de la flexibilización o supresión de las restricciones sobre la oferta, estos mayores ingresos se traducen en una ampliación del parque de vehículos que ofrecen servicios de transporte colectivo;
- el volumen de pasajeros no responde a la ampliación de la capacidad del sistema de transporte colectivo, debido, en parte, a las mayores tarifas, que da como resultado una reducción en el número de pasajeros transportados por bus y, por lo tanto, la operación de vehículos de menor capacidad se hace más atractiva.

Esta hipótesis sirve para explicar la mayor participación de los taxibuses. Este fenómeno está relacionado, también, con factores adicionales, algunos no directamente conectados con la política de la desreglamentación; por ejemplo, las dificultades experimentadas por los pequeños empresarios, que son propietarios de la mayoría de los vehículos, para obtener crédito bancario para la adquisición de vehículos relativamente grandes y caros. Otros de dichos factores tienen una relación más cercana con la desreglamentación; por ejemplo, si las autoridades siguiesen controlando la oferta y fijando las tarifas a base de los costos de explotación y los volúmenes transportados, invertir en el transporte colectivo sería menos arriesgado que en otros sectores donde los productores no estén tan favorecidos por la protección gubernamental, lo que debería facilitar la obtención de crédito por parte de los señalados empresarios.

La preferencia por taxibuses de capacidad reducida es tan marcada que se ha detectado casos en que los dueños de buses han cortado una sección intermedia de sus vehículos, para rebajar la capacidad estática y, efectivamente, transformarlos en taxibuses.

Cuadro 2
SANTIAGO: EVOLUCION DEL PARQUE Y NUMERO DE PASAJEROS TRANSPORTADOS
POR MODO DE TRANSPORTE COLECTIVO, 1977-1988

año	Buses		Taxibuses		Totales	
	No. PAX (miles)	Flota	No. PAX (miles)	Flota	No. PAX (miles)	Flota
1977	694 820	3 244	236 980	1 516	931 800	4 760
1978	736 020	3 478	261 580	1 614	997 600	5 092
1979	747 660	3 467	270 920	1 718	1 018 580	5 185
1980	818 900	3 928	310 300	2 115	1 129 200	6 043
1981	808 080	3 964	355 560	2 117	1 163 640	6 081
1982	704 820	4 437	332 780	2 142	1 037 600	6 579
1983	656 860	4 588	312 020	2 590	968 880	7 278
1984	604 520	5 323	346 300	2 917	950 820	8 240
1985	557 860	5 581	340 420	3 072	898 280	8 653
1986	557 380	6 193	357 400	2 711	914 780	8 904
1987	616 560	6 883	403 880	3 797	1 020 440	10 680
1988	648 720	6 868	443 670	4 164	1 092 390	10 900

Fuente: Elaboración propia, a base de estadísticas del Ministerio de Transporte y la Asociación Gremial Metropolitana de Transporte, según citado en Figueroa, 1990, op.cit.

Los subsidios. Desde la desaparición de la ETC del E, el transporte público chileno no recibe subvenciones de ningún tipo, salvo las concedidas al Metro de Santiago y al Metro Regional de Valparaíso.

La opinión de los usuarios. No se realizó encuestas para consultar a la población santiaguina, ni la de otras ciudades chilenas, sus opiniones sobre los cambios en el transporte colectivo durante el período de desreglamentación.

Accidentes y calidad del mantenimiento de vehículos. No existen informaciones confiables acerca del impacto de la desreglamentación sobre los accidentes ni sobre el mantenimiento de los vehículos. La condición técnica de los buses es controlada por inspecciones exigidas por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el que en 1988, prohibió la circulación en Santiago de vehículos fabricados antes de 1966, como medida destinada a disminuir las emisiones de gases potencialmente tóxicos.

Durante los años 1980 a 1988, la edad promedio de la flota de buses y taxibuses en Santiago prácticamente se duplicó, debido, en parte por lo menos, a que la recesión de los años 1982 y 1983 provocó una relativa sobreoferta, la que, a su vez, desincentivó la adquisición de nuevas unidades. Además, la permanencia de las tarifas en niveles bastante altos favorece la retención en servicio de unidades relativamente costosas de operar.