

LA DESREGULACION DEL TRANSPORTE COLECTIVO EN SANTIAGO: BALANCE DE DIEZ AÑOS¹

OSCAR FIGUEROA*

RESUMEN

Este artículo intenta realizar una evaluación del resultado de diez años de políticas de desregulación del transporte colectivo en Santiago.

Se presenta, en primer lugar, una breve reflexión sobre el significado de los procesos de desregulación, privatización y descentralización de los servicios urbanos en el marco de la crisis de las ciudades latinoamericanas. Se continúa enseguida con el aporte de algunos antecedentes sobre la evolución histórica del sistema de locomoción colectiva en Santiago.

Más adelante se presentan algunos resultados de los diez años de desregulación, para luego avanzar en el análisis de las variables más significativas de la modificación de la gestión del servicio. Entre estas variables se destacan el nuevo rol asumido por los transportistas, los efectos de la nueva gestión sobre los costos de operación y el impacto de las tarifas sobre los presupuestos familiares, terminando con las externalidades negativas que esta política ha generado, en especial en lo que se refiere a contaminación ambiental y accidentes de tráfico.

En conclusión, se argumenta que la regulación del servicio no ha desaparecido, sino que sólo ha pasado del control público al control de los empresarios del transporte. Esta cuestión, con sus efectos sociales, ambientales y económicos, ha tenido un efecto importante en las políticas de reordenamiento del acceso de los habitantes a la ciudad y a los servicios públicos, en la cual el criterio dominante ha sido la capacidad solvente de los ciudadanos.

* Profesor-investigador, Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

1. INTRODUCCION

La problemática de la desregulación de los servicios públicos urbanos en América Latina tiene una importancia de primer orden en la actualidad. En el marco de la crisis de las ciudades de la región, las propuestas de desregulación, descentralización, privatización o liberalización son presentadas a menudo como portadoras de claves esenciales para el encuentro de soluciones adaptadas a las condiciones presentes.

Poco ha sido analizado o discutido en torno a estos aspectos. Más allá de constatar que el contenido de dichas propuestas no es del todo claro ni unívoco, han sido escasos los autores que han tratado de desentrañar su significado práctico y sus consecuencias².

No se trata de realizar aquí dicha discusión, pero se intenta por lo menos alimentarla a partir del análisis de las consecuencias prácticas que arroja una experiencia concreta sobre el tema. La desregulación del transporte urbano colectivo en Santiago es uno de los casos más consecuentes y profundos de aplicación de las políticas neoliberales en el sector de los servicios urbanos; de allí que ella pueda ser tomada como un paradigma de este tipo de experiencias.

Una primera reflexión previa debe hacerse, sin embargo, sobre el término "regulación". Una cierta confusión existe sobre su significado, en la medida en que dos procesos distintos se confunden en los análisis, sin que ellos hayan sido hasta la hora suficientemente clarificados: la regulación y la

¹ Este artículo constituye una síntesis de un trabajo más amplio sobre Santiago, realizado para la División de Transporte y Comunicaciones de la CEPAL, en el marco de un proyecto regional, "Impacto social y económico de subsidios y diferentes formas de control y organización del transporte público urbano en América Latina". Claudia Dallago, Jakeline Jaramillo, Ana María Pinto y Alejandro Jofré participaron en la realización de una encuesta a los operadores del transporte en la ciudad. Jakeline Jaramillo trabajó además a lo largo de toda la investigación en la recopilación de información.

² Entre los pocos autores que se han dedicado a esta problemática, hay que destacar los trabajos de H. Coing, en especial "Privatización de los Servicios Públicos: un Debate Ambiguo", en M. Schteingart (comp.), "Las Ciudades Latinoamericanas en Crisis. Problemas y Desafíos", Editorial Trillas, México, 1989.

reglamentación³. Como no se trata aquí de profundizar en una discusión que sobrepasa las fronteras de nuestro interés, sólo intentaremos proponer una definición útil al análisis que viene a continuación. En este sentido, definiremos la "reglamentación" como el conjunto de regulaciones que sufre una actividad, y la "regulación" como el conjunto de normas que emanan de una instancia institucional (social o jurídica) específica y que forman parte de las modalidades de gobierno y control de la actividad⁴.

A partir de esta definición, puede decirse que históricamente la reglamentación del servicio de transporte público en Santiago estuvo compuesta de al menos tres formas de regulación: una regulación técnica, que contiene lo esencial de las normas y capacidades que se definen como exigencia en la provisión del servicio; una regulación pública, es decir, el conjunto de atribuciones de la autoridad para asegurar la regularidad del servicio, su inserción en la economía y en la ciudad, y su sentido de utilidad pública; una regulación profesional, que concierne a las formas de gestión y de organización de parte de las instancias de transportistas, cuyo fin es el de asegurar por una parte su unidad como oferentes del servicio y, por otra, su coordinación y eficiencia operativas.

Intentaremos mostrar aquí que la política de desregulación que se viene practicando desde hace más de diez años sólo pudo anular la regulación pública, fortaleciendo la regulación profesional y debilitando consecuentemente la regulación técnica del servicio. El transporte colectivo de Santiago no ha dejado jamás, pues, de ser reglamentado; el solo cambio es que la abolición del rol de regulación de la autoridad como garante del servicio público ha dado paso a la regulación profesional sin contrapeso y a la hegemonía de los transportistas, provocando una dominación de los objetivos privados de la actividad.

³ El problema proviene principalmente de la lengua inglesa, considerando que es en los países anglosajones donde muchas de las iniciativas de desregular se han originado: en inglés sólo existe el término "deregulation", que evita toda discusión semántica.

⁴ Hemos adoptado aquí la proposición de J. Chevallier, "Les enjeux de la déréglementation", *Revue de Droit Public*, Año 103, N° 2, Paris, 1987.

El segundo aspecto que merece ser relevado aquí se refiere al carácter mismo de la desregulación. Se afirma a menudo que ella permite descentralizar el manejo de los servicios y asegurar una flexibilidad y diversidad más propia a las condiciones de la demanda del servicio. Esta propuesta contiene como idea básica la necesidad de alejar del Estado y de instancias de poder centralizado la gestión de los servicios, de manera de permitir que otros factores más dinámicos, como el mercado, se encarguen de promover una mejor adaptación de él.

Si se observa la historia de la gestión del transporte colectivo en Santiago, puede verse que desde tiempos antiguos la regulación profesional del servicio ha sido una componente importante en su gestión, mientras que la regulación pública mantuvo siempre vacíos importantes en su accionar. De allí que sea difícil asumir la propuesta de neutralizar más la acción del Estado sin aumentar consecuentemente el poder de los transportistas.

En esencia, detrás de la idea de la desregulación del transporte colectivo (de igual manera que respecto a la descentralización y privatización de todos los servicios públicos), yace la idea de una nueva concepción de gestión del servicio. Más allá de la simple mercantilización, lo que se propone es entregar a las empresas la responsabilidad institucional de promover una oferta segregativa, que induzca patrones de consumo diferenciados, adaptados a la situación de crisis urbana. El Estado central transfiere entonces a los operadores la responsabilidad de modular el acceso al transporte público de manera de limitarlo en relación directa con el grado de pobreza de la población.

En este sentido, trataremos de demostrar que la llamada desregulación ha tenido como objetivo central el reordenar el acceso de los ciudadanos al transporte y a las actividades urbanas en función de las capacidades socioeconómicas de cada uno. Esta política ha sido por lo demás coherente con objetivos similares en otros dominios urbanos: corte de servicios de agua y luz a los deudores, desalojo de viviendas impagas, reordenamiento espacial de la población con marcado sesgo económico, etc.

2. DE LA REGULACION A LA DESREGULACION

Desde los años 1920 y 1930, el servicio de transporte colectivo en Santiago había sido asegurado crecientemente por formas de transporte automotor. Surgidos espontáneamente en condiciones de expansión de la ciudad y de mayores necesidades de movilidad que no podían ser resueltas por el servicio de tranvías existente, pequeñas iniciativas artesanales e innovadoras dieron origen a la profesión del transportista autobusero que hoy se conoce en la ciudad.

Funcionando al margen de toda regulación y control del poder público, los artesanos transportistas autobuseros necesitaron desarrollar una organización interna fuerte para asegurar su estabilidad frente a la competencia con el servicio formal de los tranvías y a las eventuales restricciones institucionales que resultaban de un servicio ilegal en la práctica. Es así como se crearon las asociaciones, concebidas como la agrupación del conjunto de operadores que trabajaban en una línea y que necesitaban una coordinación interna para ofrecer un servicio homogéneo y regular.

Las asociaciones por línea se encargaron entonces de definir los trazados de sus recorridos, de decidir las frecuencias, las paradas y en algunos casos incluso el tipo de material rodante a utilizar. Hacia el exterior, su función se desplegaba en torno a la aceptación de nuevos candidatos a asociados y a la representación de sus intereses ante eventuales negociaciones o conflictos con otras asociaciones o con el poder público. Así se gestó la esencia de la regulación profesional.

La mayor expansión del servicio de buses y la posterior crisis de los tranvías permitió una consolidación del transporte urbano automotor y, en consecuencia con ello, la instauración de mecanismos de regulación pública de su funcionamiento. Dado el hecho real e irreversible de la existencia de las líneas que constituían en la práctica una red del servicio, las autoridades se encargaron de consagrar dicha realidad, interviniendo en los espacios considerados más sensibles para garantizar un servicio público. A cada asociación se le otorgó un permiso de operación y se establecieron los cupos de

vehículos a operar y los recorridos, a partir de las propias definiciones de los operadores. Por otra parte, se determinó que la fijación de las tarifas sería una atribución de las autoridades.

Los años 50 y 60 son cruciales para la suerte ulterior del servicio de buses. Es entonces cuando la ciudad crece más; la movilidad y la demanda de transporte colectivo aumentan y el tranvía desaparece. El servicio de autobuses se expande y con ello la actividad alcanza mayores niveles de acumulación. En estas condiciones la oferta crece bajo dos modalidades distintas: de una parte, el progreso de los empresarios ya existentes, que renuevan y aumentan su material rodante; de otra, el ascenso de algunos choferes a propietarios, a través de la compra de los viejos vehículos a sus antiguos patrones.

Son estas formas de acumulación las que dan lugar a la formación, dentro de cada asociación, de dos tipos de operadores: los "artesanos", que son los antiguos choferes que más tarde se convierten en propietarios de uno o dos vehículos, por lo general antiguos, y los "empresarios", que poseen más de tres vehículos, a veces bajo forma de propiedad familiar, y cuya existencia como propietarios es de antigua data. Mientras los primeros realizan normalmente una gestión apenas equilibrada de su actividad, administrando sus recursos en el día a día, los segundos manejan criterios eficaces de administración y de gestión de sus equipos, acumulan y se modernizan.

Al interior de cada asociación estas dos tendencias contradictorias se sintetizan en un comportamiento único de los transportistas. A pesar de las grandes diferencias entre los operadores, los mecanismos de unificación interna persisten, puesto que de hecho todos son socios e iguales en el seno de sus líneas. La diversidad es en realidad alentada por la asociación y sostenida por el carácter unificador y solidario de ella, lo que hace posible la coexistencia y la reproducción de las condiciones de mantención de esta desigualdad, en la medida en que el resultado global parece ser en esencia benéfico para todos los transportistas⁵.

⁵ La idea de la integración de las tendencias contradictorias en el seno de las organizaciones de base de los trans-

Hasta mediados de los años 70, el servicio de transporte colectivo de la ciudad de Santiago continuó relativamente reglamentado, a través de la determinación por parte de la autoridad de los permisos de operación y de las tarifas. Es bajo la influencia de las políticas neoliberales que imperaron a nivel nacional desde 1973 que el transporte colectivo, concebido más como un mercado que como un servicio básico de la ciudad, fue liberalizado. Los supuestos de tal decisión consideraban que una liberalización debía conducir a un óptimo económico que había sido tradicionalmente impedido por la regulación estatal.

Durante más de diez años se ha estado aplicando un proceso gradual de desregulación del transporte colectivo, que ha progresado hasta una libertad de operación casi absoluta.

En 1979 se liberalizaron las normas de entrada para nuevos operadores en líneas nuevas o existentes, gracias a una reglamentación flexible que otorgaba la aprobación ministerial casi automática a toda demanda. Desde 1983 está en vigor la libertad tarifaria: las tarifas dependen de la decisión de cada operador individualmente, lo que puede implicar incluso tarifas diferentes al interior de una misma línea. En 1984, en vista del crecimiento excesivo del parque, se impidió la entrada de nuevos vehículos al servicio, aunque muchos ingresaron de manera ilegal. Esta situación duró hasta que una decisión ministerial legalizó a estos operadores y decretó, en marzo de 1988, la libertad de entrada y de salida sin restricciones⁶.

Desde 1988, todo operador es libre de servir cualquier recorrido, sin autorización previa. Esto significa que nuevas líneas pueden ser creadas o que aquellas que ya existen pueden ser modificadas a voluntad por los transportistas.

portistas ha sido desarrollada en O. Figueroa, "Crise et conflict dans les transports urbains", en IRT, "Transports collectifs urbains et régionaux dans les pays en développement", Paris, 1983.

⁶ La evolución de las medidas legales de la desregulación puede verse en el trabajo de J.E. Fernández y J. de Cea, "An evaluation of the effects of deregulation of the Santiago Chile public transport system", PTRC Proceedings, U. of Sussex, 1985.

3. EVOLUCION DE LA OFERTA

Después de diez años de aplicación de medidas de desregulación, la organización del servicio muestra cambios significativos, tanto en los aspectos cuantitativos como en los cualitativos. Uno de los primeros que se han puesto en evidencia es el crecimiento continuo de la oferta de transporte. Durante los últimos diez años el parque de buses de transporte colectivo de Santiago se ha más que duplicado.

SANTIAGO: EVOLUCION DEL PARQUE DE VEHICULOS DE TRANSPORTE COLECTIVO DE SUPERFICIE

Año	Autobuses	Taxibuses	Total
1977	3.244	1.516	4.760
1978	3.478	1.614	5.092
1979	3.467	1.718	5.185
1980	3.928	2.115	6.043
1981	3.964	2.117	6.081
1982	4.437	2.142	6.579
1983	4.588	2.590	7.278
1984	5.323	2.917	8.240
1985	5.581	3.072	8.653
1986	6.193	2.711	8.904
1987	6.883	3.797	10.680
1988	6.868	4.026	10.900
1989*	6.378	4.164	10.542

* Cifras al mes de abril.

Fuente : Estadísticas del Ministerio de Transportes y de las organizaciones de los operadores.

La oferta, expresada en asientos/kilómetro, muestra un crecimiento un poco menos importante, lo que se explica principalmente por el hecho de la introducción bastante corriente de vehículos de menor capacidad.

SANTIAGO: OFERTA DINAMICA DE TRANSPORTE COLECTIVO (en miles de asientos/kilómetro por mes)

Año	Autobús	Taxibús	Total
1980	621.644	234.866	856.510
1981	724.311	290.233	1.014.544
1982	769.137	278.795	1.047.932
1983	798.823	305.490	1.104.313
1984	801.742	321.984	1.123.726
1988			1.719.950

Fuente : Idem Cuadro anterior.

Se ha producido igualmente una mejora en el nivel de servicio. En la actualidad hay 108 líneas en operación (56 de buses y 52 de taxibuses), 29 más que en 1980. La cobertura espacial del servicio también ha aumentado: entre 1978 y 1986 el kilometraje total de los nuevos recorridos aumentó en 450 km, aunque sólo 56 correspondan a rutas donde no existía previamente servicio⁷. La longitud promedio de las líneas ha aumentado, desde 48 km en 1986 a 54,6 km en 1989.

El servicio se ha mejorado en cuanto a accesibilidad física, a tiempos de espera y a comodidad al interior de los vehículos. Se estima que actualmente el tiempo de acceso a pie a las paradas de autobús es de diez minutos en promedio, las frecuencias medias de paso de los vehículos se sitúan en alrededor de un autobús cada tres minutos, mientras que las tasas de ocupación de los vehículos son relativamente bajas⁸.

Otra tendencia importante que puede apreciarse particularmente en el curso de los últimos tres años es la renovación del parque, sobre todo de taxibuses, y la incorporación de vehículos más adaptados para el transporte de pasajeros. La mejoría de los vehículos se ha convertido en un signo dominante de la renovación del parque.

SANTIAGO: EDAD MEDIA DEL PARQUE
DE VEHICULOS DE TRANSPORTE
COLECTIVO
(en años)

Año	Autobuses	Taxibuses
1980	6,95	4,95
1981	7,95	5,74
1982	8,20	5,73
1983	9,27	6,85
1984	9,60	7,79
1985	10,04	8,80
1986	11,60	9,51
1987	s. i.	s. i.
1988	12,10	9,54

Fuente : Ministerio de Transportes.

⁷ Cf. J.D. Ortúzar, "Partición modal y planificación del transporte urbano en Santiago: algunas experiencias de la última década", mimeo, Santiago, 1988.

⁸ Cf. SECTU, "Descripción del sistema de transporte urbano en Santiago", documento provisorio, 1988.

Esta tendencia parece ser el resultado de los mayores grados de acumulación alcanzados por los empresarios más eficaces. Puesto que esto no significa la expulsión de los propietarios ineficientes ni de los vehículos más antiguos, ello permite a los operadores más dinámicos diferenciarse mejor con respecto a los más artesanales.

A pesar de esta inflexión positiva, el parque no ha logrado aún compensar el profundo proceso de envejecimiento vivido hasta 1986.

4. LA ORGANIZACION PROFESIONAL Y LA REGULACION

En cuanto a las formas de operación, en el último tiempo se han producido algunas manifestaciones institucionales distintas de lo observado tradicionalmente.

En primer lugar, se ha producido una diversidad mayor entre las organizaciones de los operadores, al integrarse a la oferta algunas empresas formalmente constituidas, todas creadas después de 1980. Totalizando una decena y sirviendo alrededor de veinte rutas, ellas siguen siendo, no obstante, marginales con respecto a la oferta total.

Un segundo proceso se refiere a ciertas modificaciones en las formas de gestión de las asociaciones, donde la tradicional y poco ágil administración basada en la asamblea de socios ha dado paso a una mayor independencia de la función ejecutiva, con mayores grados de profesionalización.

Al interior de las asociaciones se observa también un mayor proceso de diferenciación entre sus miembros. En efecto, la gran mayoría de los nuevos vehículos incorporados al sistema pertenecen a los operadores "empresarios", quienes aumentan además su grado de concentración. En este sentido, es importante observar que la tasa de propiedad, que en 1985 era de 1,33 vehículos por propietario, se ha elevado ahora a 1,67. La diferenciación se observa también en los resultados operativos de los transportistas. El cuadro siguiente muestra claramente los distintos resultados operacionales y económicos de diferentes vehículos de una misma línea, sabiendo que los más modernos pertenecen a los propietarios "empresarios".

SANTIAGO: DATOS BÁSICOS SOBRE LA OPERACION DE
ALGUNOS VEHICULOS DE UNA ASOCIACION DE TRANSPORTE COLECTIVO

Modelo año	1969	1972	1974	1977	1981	1988
Rubro						
Pasajeros transportados	258	2.267	2.678	2.569	3.461	4.423
Km recorridos	170	1.374	1.589	1.314	1.900	1.995
Precio del vehículo (millones de pesos)	1,5	3,0	3,0	5,5	6,5	14,0
IPK	1.518	1.650	1.685	1.955	1.822	2.217
Rentabilidad anual (%)	-48.8	73.5	96.3	57.6	54.8	40.1
Rentabilidad/pasajero	-93.8	31.6	35.0	40.0	33.3	41.2
Rentabilidad/km	-48.4	46.1	53.8	66.3	50.0	70.0

Fuente : Encuesta a operadores.

Sin embargo, los cambios más importantes se han producido a nivel del conjunto de la red de transporte, en la medida en que la desregulación pública ha obligado a los operadores a un esfuerzo global de organización del sector. En este contexto, la regulación técnica también ha sufrido ciertos efectos, puesto que la desregulación pública implicó además un retiro casi absoluto de la autoridad en la salvaguardia de las normas técnicas que tradicionalmente han gobernado la operación del servicio.

El proceso de redefinición de los parámetros de funcionamiento del servicio tiene entonces efectos sobre aspectos variados, como son los mecanismos de regulación y la normalización técnica y organizativa.

En lo que respecta a las nuevas formas de regulación, el mercado no ha cumplido el papel esperado como mecanismo distribuidor y regulador de los equilibrios del servicio. El comportamiento del sector muestra que el rol abandonado por el Estado no ha sido recuperado por el mercado, como se esperaba, sino que ha sido controlado por los operadores a través de sus organismos de base, las asociaciones de línea. Desde el momento en que se decretó la libertad de entrada al sector, las asociaciones se encargaron de asegurar que todo nuevo operador que ingresaba a las líneas existentes se sometiera a la organización que controlaba la ruta. Ello significaba el pago de un derecho de ingreso y la aceptación de las condiciones definidas en lo que respecta a horarios, frecuencias y tarifas.

La regulación profesional se ha extendido también a las nuevas líneas, ya que las organizaciones existentes han permitido una nueva actividad solamente allí donde no había conflicto con el servicio en funcionamiento. Diferentes prácticas, que muestran los efectos perversos de la desregulación, han determinado el acceso a la actividad exclusivamente de los operadores encuadrados en la organización existente.

En este contexto, los operadores han pasado a un nivel más importante de concertación al crear el Consejo Superior de Transporte, un organismo que agrupa las cuatro organizaciones que federan las fracciones que organizan a los operadores, los que ahora tienen la posibilidad de actuar más concertadamente.

Este grado más alto de coordinación ha sido determinante en el mantenimiento de los dos pilares fundamentales de la regulación profesional: de una parte, el acuerdo tarifario y, de otra, las reglas de la competencia entre rutas. En cuanto al primer aspecto, los operadores siempre han tenido tendencia a mantener tarifas homogéneas, siguiendo siempre las decisiones de alza de los más innovadores. Con respecto al segundo factor, los operadores han promovido conjuntamente la competencia operativa como una alternativa a la competencia mercantil, estableciendo los márgenes de disputa y las reglas en lo que respecta a la invasión de rutas, las frecuencias y los tipos de vehículos a utilizar. Si bien es cierto que la mayoría de estas reglas son implícitas,

ellas constituyen una garantía clara de la unidad del sector.

Así, el servicio no ha llegado jamás a ser verdaderamente desregulado; más bien se ha producido un traslado de la función reguladora. A falta de intervención estatal, los empresarios han sabido mantener la sobriedad y la reproducción del sistema, gobernando la competencia y el conflicto y haciendo predominar la unidad esencial de la profesión más allá de la competencia necesaria en la calle.

5. LOS COSTOS DE OPERACION Y LAS TARIFAS

La libertad tarifaria ha conducido a un aumento agudo de las tarifas. Entre 1979 y 1988 su crecimiento en términos reales ha sido de 147%. Si se compara la evolución de las tarifas con la de otros parámetros, las cifras disponibles para el período 1979-1986 muestran que los aumentos de tarifas han sido dos y tres veces más que el índice de precios al consumidor para taxibuses y buses, respectivamente, y 1,3 y 2 veces más que el aumento de precios del combustible, en el mismo orden respectivo⁹.

SANTIAGO: EVOLUCION DE LAS TARIFAS REALES DEL TRANSPORTE COLECTIVO (en pesos de 1987)

Año	Autobús	Taxibús
1977	21.74	28.81
1978	21.71	29.92
1979	23.67	32.68
1980	24.90	33.20
1981	28.75	36.66
1982	38.99	47.89
1983	42.90	45.44
1984	52.30	54.01
1985	63.90	63.90
1986	54.45	54.45
1987	58.52	58.52

Fuente : SECTU.

⁹ Cf. N. Sapag y R. Sapag, "Algunas consideraciones en torno al IPC y la locomoción colectiva", Documento de Trabajo del Departamento de Administración de la Universidad de Chile, Santiago, 1987.

El nivel de servicio, el grado de cobertura más fino, la longitud de las rutas y las frecuencias practicadas producen un servicio costoso. En este sentido, pareciera que la mejora en la cantidad y la calidad del servicio no ha sabido detenerse en el punto de óptima rentabilidad privada y social. En efecto, el parque está sobredimensionado, creando niveles de subocupación en la flota y bajos rendimientos económicos.

SANTIAGO: NUMERO DE PASAJEROS TRANSPORTADOS POR VEHICULO POR AÑO (1977 - 1988)

Año	Autobús	Taxibús
1977	214.186	156.319
1978	211.622	162.069
1979	215.650	157.695
1980	208.478	146.714
1981	203.855	167.955
1982	158.851	155.360
1983	143.169	120.471
1984	113.568	118.718
1985	99.957	110.814
1986	90.002	131.833
1987	89.577	106.368
1988	94.456	110.201

Fuente : Ministerio de Transportes.

En la medida en que la organización del sector y su contexto legal no estimulan la competencia tarifaria, los operadores individuales buscan mecanismos diferentes para asegurar un nivel mayor de clientela. Esto explica la competencia operativa en la calle, cuyo fin es aumentar las tasas de ocupación de cada vehículo y que tiene repercusiones importantes sobre la calidad y sobre el nivel de servicio¹⁰.

Las estrategias puestas en práctica en este sentido se establecen primeramente en la competencia entre líneas; la segunda forma concierne a los operadores individuales, que luchan entre ellos por imponerse en el mercado.

¹⁰ El concepto de competencia operativa, entendido como la disputa por captar los pasajeros en condiciones de igualdad tarifaria, ha sido desarrollado en O. Figueroa, "La politique de dérèglementation du transport collectif à Santiago-du-Chili", en INRETS, "Les entreprises de transports collectifs et la dérèglementation", Arcueil, 1987.

Entre los mecanismos de la primera modalidad se encuentran la prolongación de los recorridos, su paso por el centro y el aumento del parque de vehículos de la línea. Aunque es difícil saber si lo que vino primero fue el aumento del parque o la mejor cobertura, es evidente que ambas cuestiones están estrechamente ligadas. El aumento en la cantidad de vehículos por línea obliga a aumentar las frecuencias y a prolongar los recorridos para que cada operador pueda realizar una cantidad razonable de vueltas por día.

Las medidas tomadas a este nivel pierden su eficacia específica cuando se generalizan. Si es cierto que los primeros operadores innovadores que prolongaron recorridos y mejoraron frecuencias se beneficiaron de una clientela más importante, en el momento en que estas medidas se expanden a toda la oferta dejan de ser fuente de atracción adicional de pasajeros. Sin embargo, en las condiciones actuales todos los operadores están obligados a seguir la tendencia, so pena de dejar de ser competitivos. Este comportamiento ha entrado en un círculo vicioso que no puede ser detenido, con resultados contrarios a los esperados, en la medida en que en última instancia tiene un efecto inflacionario sobre los costos y las tarifas.

Habiéndose agotado la modalidad de competencia a nivel de las líneas, los operadores se han orientado hacia la segunda estrategia, es decir, la que se refiere exclusivamente a la conducción de los vehículos. Aquí se practica desde las paradas en cualquier lugar de la vía¹¹, hasta los cruces de los vehículos, los desbordes y la invasión de otras vías¹².

Las distintas medidas puestas en práctica con el objetivo de mejorar la capacidad competitiva de los operadores han creado siempre un contraefecto a nivel de los costos. Esto significa que existe una relación

directa entre este tipo de competencia y los aumentos tarifarios. La práctica de los transportistas implica una mayor ineficiencia que se expresa en reducciones de las velocidades comerciales y por lo tanto en mayores costos de transporte.

Existe, por lo demás, una ausencia estructural de competitividad en el sector, en la medida en que cada trayecto puede ser considerado como un bien discreto, ya que su origen, su destino y su horario de realización es particular y diferenciado del resto de los viajes. La falta de posibilidades de elección para la mayor parte de los viajes resulta de las limitaciones espaciales y temporales, pero también de la cautividad de los usuarios, en la medida en que la mayor parte de ellos no tienen más opción que el transporte público o la caminata.

Por otra parte, la organización de los operadores en asociaciones por línea crea un verdadero monopolio del servicio para cada línea y un monopolio corporativo de la profesión, que impone una tarifa única y no competitiva. Esto provoca un nivel extremo de unificación tarifaria para toda la red, la que es determinada en esencia por los costos del recorrido más caro. La expulsión de usuarios potenciales del sistema, es decir aquella población que ya no está en condiciones de pagar las tarifas en vigor, agregada a la abundancia de vehículos, refuerza todavía más este fenómeno, obligando a los operadores a financiarse con la venta de menos boletos (debido a las tasas de ocupación más bajas y a la caída de la demanda global), por la vía de un reforzamiento de la tendencia al alza de los precios. Las tarifas del transporte colectivo de Santiago se encuentran entre las más caras de las ciudades latinoamericanas. La débil elasticidad-precio de la demanda en ciertos sectores de la población refuerza aún más esta tendencia, garantizándole aún una holgura de intervención.

Ya se ha visto cómo el conjunto de los empresarios de una asociación deben ser solidarios en lo que concierne a la determinación de las tarifas según los parámetros del más ineficiente de los operadores. Pero al alentar esta práctica de solidaridad, el operador más eficiente se beneficia de hecho de una sobreganancia que proviene de la di-

¹¹ Ver, por ejemplo, el análisis de J. Gibson, "Comportamiento en un paradero con alto flujo de buses", Primer Congreso Chileno de Ingeniería de Transporte, Santiago, 1984.

¹² Solo en el mes de diciembre de 1988, 187 multas fueron impuestas por la policía por paradas ilegales y 108 por invasión de vías; no debe olvidarse en todo caso que estas cifras representan con seguridad un porcentaje bastante reducido del número total de estas infracciones. Cf. Diario "La Segunda", 14 de diciembre de 1989.

ferencia entre sus costos reales y los costos de referencia para la determinación de las tarifas.

Finalmente, los grados elevados de ineficiencia del sector constituyen también un factor de aumento de los costos de operación. En la medida en que existe la libertad tarifaria, los operadores pueden siempre hacer repercutir todos sus costos en las tarifas que practican. Ello garantiza un margen de seguridad elevado a los operadores que les permite no temer a las ineficiencias, a las experimentaciones o a los errores.

Además de la baja en los rendimientos, provocada por el aumento de parque y su envejecimiento, las características mismas de la operación refuerzan esta ineficiencia. La prolongación de los recorridos reduce las tasas de ocupación de los buses aumentando al mismo tiempo el paso de vehículos por zonas de baja densidad de demanda; esto produce un aumento marginal de los costos por pasajero que sobrepasa los ingresos marginales generados por cada nuevo viajero. La circulación excesiva por los principales ejes y por las zonas centrales disminuye la velocidad media de circulación y en consecuencia la rentabilidad (hace diez años, un vehículo alcanzaba a realizar diez vueltas diarias, mientras que hoy hace solamente cinco o seis; en aquella época, en una jornada subían más de mil personas a un bus y ahora la media fluctúa alrededor de cuatrocientos). La presencia del conjunto de vehículos trabajando toda la jornada implica un gasto considerable de esfuerzos y recursos con resultados que podrían ser producidos con potencialidades mucho menos importantes.

6. LAS CONSECUENCIAS DE LA DESREGULACION

El aumento tarifario ha tenido consecuencias muy fuertes en la elección modal de las familias de bajos ingresos; estas últimas, para las cuales el presupuesto transporte constituye el segundo rubro en importancia de sus gastos¹³, han renunciado en cierta

medida al uso de los modos motorizados en favor de la caminata: se constata, en efecto, que la parte de la caminata en los desplazamientos urbanos ha pasado de 17% en 1977 a 31% actualmente.

SANTIAGO: INCIDENCIA DEL COSTO DE CINCUENTA BILLETES DE TRANSPORTE PUBLICO SOBRE EL INGRESO MINIMO MENSUAL LEGAL

Año	%
1982	9,24
1983	15,31
1984	22,96
1985	19,02
1986	22,23
1987	22,06
1988	21,31

Fuente : INE y elaboración propia.

El sistema actual de organización y de operación del transporte público sanciona crecientemente a la población que realiza precisamente un esfuerzo mayor con el fin de mantener la sobrevivencia del servicio que les es cada vez menos útil y más inaccesible.

La práctica ha mostrado que el cambio de instancia reguladora y el nuevo criterio de regulación del sector no ha sido garantía para un equilibrio óptimo. Por el contrario, la regulación profesional ha significado el abandono de la búsqueda de los óptimos sociales cuando éstos se oponen a los óptimos privados de los operadores. Por esta razón, la normatividad puesta en práctica por los operadores ha proyectado fuertes desequilibrios sociales, expresadas en las externalidades negativas del sistema, tales como el sobreconsumo energético, la congestión, la contaminación ambiental y los accidentes.

Detrás de estas consideraciones descansa un proyecto de reasignación de los recursos sociales en función de las capacidades económicas de los habitantes de la ciudad. En lo que se refiere al transporte urbano, las políticas impulsadas por el Banco Mundial¹⁴, que son las que ha adoptado en buena medida la práctica chilena, postu-

¹³ Cf. M. Schkolnik y B. Teitelboim, "Pobreza y desempleo en poblaciones", PET. Santiago, 1988.

¹⁴ Cf. Banco Mundial, "Urban Transport Policy Paper", Washington, 1986.

lan que el acceso a los servicios debe hacerse de manera diferenciada, para lo cual debe producirse una estratificación del servicio ofrecido.

En el caso de Santiago, esta estratificación ha progresado gracias al rol asignado a los transportistas y a sus mecanismos de regulación. Aparte de la población que se sirve del automóvil privado para sus viajes, en el transporte urbano ha florecido el uso del taxi colectivo como modalidad preferente de la población de ingresos medios, al mismo tiempo que el servicio de autobuses se degrada y encarece. Desde el punto de vista de los operadores, se ha impuesto la lógica de la preferencia por el vehículo de menor tamaño, ya que éste tiene tasas de ocupación mayores con menores costos de operación.

La lógica de la búsqueda de los óptimos privados como mecanismos de producción del óptimo social ha demostrado ser inoperante en el caso del transporte colectivo. Además de los perjuicios que tocan a la población de bajos ingresos, los costos sociales de las modalidades vigentes de operación del servicio distribuyen una cuota de daño bastante pareja para el conjunto de la población santiaguina.

La regulación profesional sin contrapeso ha hecho evidente el rol que las autoridades deben legítimamente asumir en la salvaguardia de un servicio público cuyo buen funcionamiento concierne los equilibrios urbanos y los intereses de usuarios y no usuarios del sistema.