REGULACIÓN VS DEREGULACION : LA MEJOR OPCION PARA EL TRANSPORTE PUBLICO URBANO PARA LA CIUDAD DE GUAYAQUIL

AUTORES:

Elsa Cisneros Calderón[1]

Mayra Falconí Coronel[2]

Andrea Molina Vera[3]

Washington Martínez[4]

[1] Economista en Sector Público 2000

[2] Economista en Sector Público 2000

[3] Economista en Sector Público 2000

[4] Director de tesis, Ingeniero Washington Martínez, Escuela Superior Politécnica del Litoral,2000.

Maestría y Doctorado en el área de Ing. Civil, especialización Transporte, Universidad de Miami-Florida, 1986-1991.

Profesor de la ESPOL desde 1980

RESUMEN

El presente trabajo analiza la actual situación del transporte público urbano en la ciudad de Guayaquil, estableciendo todos los componentes y la estructura de este mercado; con el fin de reconocer el estado actual de las cosas y encontrar una mejor alternativa de operación a favor del bienestar social y de la eficiencia de la operación de este servicio. Se presenta la experiencia de Santiago de Chile en sus procesos de

deregulación y la posterior regulación de este mercado para rescatar las lecciones de esta experiencia para la operación de este servicio en Guayaquil, finalmente se analizan los costos de una unidad de transporte urbana y se propone un esquema diferente al actual para la ciudad de Guayaquil, que considere recorridos mixtos y una regulación vía licitación que asigne los recorridos óptimos a organizaciones de transporte, en cuyas bases se establezca una tarifa referencial óptima con un margen de ganancia, esta tarifa es determinada en la tesis. Se realiza además un análisis FODA de la propuesta

INTRODUCCIÓN

El servicio de transporte representa una de las mayores necesidades de la economía; además de ser uno de los motores que impulsa su desarrollo ya que comunica y moviliza a las personas, cargas y en general a todos los recursos. En el caso del servicio de transporte urbano, su principal importancia radica en conectar a los trabajadores con sus puestos de trabajo y a los consumidores con los centros de comercio, dinamizando así la economía.

Una de nuestras motivaciones para estudiar el mercado de transportación masiva en Guayaquil es la alta dependencia que existe por este servicio debido a su relevancia económica. Además en los últimos años hemos observado que el sector transportista cuenta con un alto poder de coerción, ejercido a través de huelgas y paralizaciones al momento de solicitar aumentos tarifarios o de protesta por el encarecimiento de los combustibles y en general por las medidas económicas que afecten el precio de sus insumos y el monto de sus deudas.

Nuestra inquietud también va dirigida a descubrir las causas que justifican la intervención directa del Estado en este mercado.

Luego de evaluar la procedencia o no de la regulación procedemos a recomendar un mecanismo que mejore el actual estado de cosas en beneficio de toda la sociedad. El objetivo de nuestro estudio es presentar una alternativa para la ciudad de Guayaquil; que mejore la calidad del servicio y que tenga efectos positivos sobre el bienestar social.

El presente trabajo está estructurado de la siguiente manera: En el capítulo presentamos una breve descripción de los sistemas regulados y deregulados bajo los cuales puede operar el transporte público urbano. En el capítulo dos se presenta una presentación y análisis de la experiencia de Santiago de Chile en el transporte público urbano. En el capítulo tres se realiza una descripción del actual marco de operación del servicio de transporte público en Guayaquil. En el cuarto, presentamos nuestra propuesta concreta para mejorar este mercado en la ciudad de Guayaquil. Por último damos las conclusiones y recomendaciones

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA

La propuesta de esta tesis para el transporte urbano en la ciudad de Guayaquil, se modela a través de dos consideraciones básicas: la primera, un sistema de regulación de rutas parecido al modelo operacional de transporte de Santiago de Chile (vía licitación incluyendo diferentes parámetros); y la segunda consideración, es un esquema racional mixto de recorridos; es decir estableciendo rutas de recorridos cortos y largos que atraviesen la ciudad. Consideramos y probamos que esta propuesta logra un mejor servicio en cuanto a eficiencia y a la calidad del servicio, sin elevación de costos.

1.2. La regulación del transporte urbano basado en el modelo operacional de Santiago de Chile

La regulación del transporte urbano al estilo chileno consiste en licitar los recorridos y asignarlos a las mejores propuestas calificadas de acuerdo a un sistema que asigna puntajes considerando varios parámetros.

En Santigo de Chile se establecieron en las bases de las licitaciones las condiciones mínimas que debían cumplir los operadores interesados en adjudicarse un recorrido. Se definían claramente los recorridos que se licitarían, estableciéndose los circuitos de ida y regreso de las flotas, el tamaño mínimo de la flota inicial para cada recorrido, la frecuencia máxima contratada para horas de punta, tarifa máxima, edad de los vehículos, la capacidad de los buses, el sistema de cobro y tecnología no contaminante. Los empresarios interesados en participar en el proceso de licitación debían obligatoriamente cumplir los requisitos establecidos.

Para la ciudad de Guayaquil, se propone un sistema similar de asignación de recorridos en donde se establezca de la siguiente manera los parámetros a ser evaluados:

- **La tarifa que se cobrará por el servicio**: el departamento técnico sea de asesoría externa o que exista dentro del ente regulador que en este caso es la Comisión de Tránsito del Guayas (CTG), establecería una tarifa máxima, tanto para recorridos largos como para cortos; con la información de rendimientos y precios de insumos, y considerando un margen de rentabilidad coherente con la operación de este servicio (es decir; que cubra costos de operación, renovación vehicular, gastos financieros, si los hubiere, y otorgue al dueño una rentabilidad compatible a la que se ofrece en el mercado.

Además, se incluiría en las bases de licitación una ecuación de ajuste tarifario, que considere el incremento de los precios de los insumos de este sector, principalmente el del combustible y se logre mantener el margen de rentabilidad inicial. Una sugerencia de ecuación de ajuste sería la siguiente:

$$Tarifamáxima = \frac{Costostotalesanuales \times (1 + porcentajesobre\cos tostotales)}{(Pasajerosdía \times díastrabajados \times mesesdelaño)}$$

➢ **La edad de las unidades:** este es un parámetro de calidad del servicio, que también incide en la tarifa a ser cobrada, ya que las unidades nuevas tienen entres sus costos un rubro por gasto financiero. Este parámetro no sólo incide en la tarifa que se cobrará, sino también, en los niveles de contaminación que se generen, ya que las unidades más viejas tienen mayores efectos contaminantes. Así dentro del sistema de puntuación se le otorgaría mayor puntaje a las unidades nuevas.

➢ **El tamaño de las unidades:** Como nuestra propuesta considera rutas de recorrido corto y largo, las bases técnicas de la licitación tendrían que especificar el tamaño de las unidades que debe participar en cada recorrido. Dentro de estas bases debe considerarse los recursos actuales (buses y microbuses) para realizar la reestructuración del transporte. Por ejemplo, si se quiere disminuir niveles de congestión y de contaminación, lo aconsejable son las unidades de mayor capacidad por kilómetro, ya que trasladan a más pasajeros y es necesario entonces, disminuir el número de unidades en circulación.

Frecuencias: En las propuestas respectivas los oferentes especificarán las frecuencias que pueden ofrecer, esto incluye número de unidades por flota y disposición de tiempos y horarios en los recorridos. Se asignará mayor puntuación a la propuesta que presenten la mejor alternativa, en cuanto a eficiencia y satisfacción de la demanda en las horas pico de los días laborables. Se deja en libertad a los operadores para planificar sus frecuencias en las horas no pico y en los días no laborables.

1.2. El esquema de recorridos mixtos

El esquema de recorridos mixtos se manejará de la siguiente manera:

- Se considerarán rutas cortas cuando la distancia recorrida sea la mitad de las rutas largas, con paraderos frecuentes cada 250 metros para lo que se hace necesario sectorizar la ciudad.
- Las rutas de recorrido largo tendrán paraderos más espaciados (cada 500 metros) lo que permita disminuir el tiempo de viaje.

Este sistema operativo permitirá que se racionalice eficientemente la operación del transporte urbano; ya que en el caso de las rutas de recorrido corto, disminuye el kilómetro recorrido y con ello el costo de operación; y en el caso de las rutas de recorrido largo disminuye el tiempo recorrido mejorando así uno de los parámetros de calidad de este servicio.

La sectorización de la ciudad a través de recorridos de ruta corta y larga se realizaría por medio de ingenieros especializados en el tema, que consideren la demanda respectiva de los diferentes recorridos y sectores.

2. ANÁLISIS DE COSTOS

En base a un análisis de la estructura de costos de unidades tipo se obtuvieron los siguientes resultados tarifarios.

	Ruta Larga (en centavos de dólar)	Ruta Corta (en centavos de dólar)
Tipo Popular	0.09	0.07
Tipo Especial		
Con gasto financiero y 5 años vida útil	0.19	0.17
Con gasto financiero y 8 años vida útil	0.16	0.14
Con gasto financiero y 12 años vida útil	0.15	0.13
Sin gasto financiero y 5 años útil	0.13	0.11
Sin gasto financiero y 8 años útil	0.11	0.09
Sin gasto financiero y 12 años útil	0.09	0.08
Tipo Microbus		
Con gasto financiero y 8 años vida útil	0.10	0.09
Con gasto financiero y12 años vida útil	0.10	0.08
Con gasto financiero y12 años vida útil	0.10	0.08

CONCLUSIONES

1. La elasticidad del servicio del transporte público urbano es de –0.34 lo que indica que es inelástica; es decir, que los consumidores asumen cualquier incremento de tarifas, reduciendo así su bienestar y el bienestar social en general. En Economías como las nuestras con una pobreza extrema del 60% (INEC,1999) El Estado debe velar por los efectos sociales de este servicio. Desde este punto de vista una deregulación, unido a los problemas de cartelización, no funcionaría a favor del bienestar social.

2. La propuesta establecida para la ciudad de Guayaquil: recorridos mixtos y regulación a través del mecanismo de licitación, mejora la situación actual bajo la cual opera el servicio. Tenemos:

- Disminución de la congestión: ya que previo al proceso de concesión de recorridos, se realizaría un estudio técnico para determinar recorridos y frecuencias óptimas; lo que disminuiría recorridos traslapados y nos llevará a disminuir la congestión vehicular.
- El incremento de la eficiencia en cuanto a la capacidad instalada: ya que con los recorridos y frecuencias óptimas se aprovecharía al máximo la capacidad de las unidades ya que se ajustarían las frecuencias sobretodo en horas no pico.
- El control sobre normas ambientales y otras sería más eficiente: ya que en primer lugar se incentivaría vía puntaje de asignación a las unidades nuevas o de tecnología menos contaminantes; y en segundo lugar, el control de las normas se haría más efectivo a una empresa específica que responda por el cumplimiento contractual realizado con el Estado.

3. Con el sistema de operación propuesto se puede identificar claramente la estructura de costos de las unidades; es decir, las que poseen o no gasto financiero, y las que deben continuar realizando el gasto de depreciación; estos dos rubros identificados determinarían una tarifa referencial más eficiente no necesariamente más alta, que permita cubrir los costos y que permita un margen de ganancia. Por ejemplo con los precios de insumos actuales la tarifa más alta en ruta larga con 12% de margen sobre los costos sería de 18 Ctvs. pudiendo ser de 15 Ctvs. si se incrementa el período de vida útil.

4. El mecanismo de regulación propuesto vía licitación beneficiaría en coherencia con la eficiencia económica a aquellas asociaciones transportistas que hayan realizado inversión en nuevas unidades ya que este sería uno de los parámetros con mayor puntaje en la evaluación de las ofertas; actualmente se benefician las unidades que no tienen carga financiera; es decir, las que no han renovado su parque automotor ya que gozan de una tarifa alta (en el caso de los anteriores ejecutivos, ahora en categoría especiales) y poseen un menor costo.

RECOMENDACIONES

1. Incrementar el período de años de vida útil considerados para la depreciación de las unidades; ya que al incrementar este período, el costo anual se reduce, y con ello se mantiene una tarifa más asequible y más eficiente. Recomendamos incrementar este período a 8 ó 10 años de vida útil; ya que los años legalmente permitidos para que las unidades nuevas ofrezcan este servicio es de 9 años en categoría especial; es irrisorio entonces, que se siga usando en los estados financieros de las Federaciones un período de 5 años que infla los costos innecesariamente.

2. La asesoría externa de un organismo técnico que organice y planifique las necesidades de la ciudad en cuanto a este servicio para determinar rutas y frecuencias óptimas, parámetros de las bases de licitación y revisión periódica de los costos. Consideramos que las universidades técnicas como la ESPOL pueden aportar en este sentido, logrando convenios adecuados entre la institución reguladora y la Universidad.

3. Crear una Comisión de licitación temporal que sea imparcial y técnica para que evalúe las propuestas y asigne la concesión al mejor oferente.

4. Realizar las reformas legales pertinentes para la aplicación de esta propuesta. Como la eliminación de la pertenencia obligatoria de las Cooperativas de Transporte en las Federaciones Nacionales; consideramos que este tipo de organización carecería de sentido bajo el esquema propuesto y que incluso pudiera entorpecer el proceso si esta situación sirve como instrumento de cartelización. Como incrementar el período de vida útil legal considerado para las unidades de transporte público.