CAPÍTULO I

CARACTERÍSTICAS DE LA REGULACIÓN Y LA DESREGULACIÓN

En este capítulo mostramos las características de los mercados de transporte operando bajo regulación y desregulación. Es necesario aclarar que existen dos posturas con respecto al comportamiento de este mercado, algunos especialistas piensan que presenta particularidades y que debería ser tratado de forma diferente y otros opinan que no hay porque considerarlo así. En este trabajo tomamos la primera consideración y cuando se hable de desregulación se lo hará siempre dentro de ciertos límites.

1.1. LA REGULACIÓN

Los fundamentos para regular un mercado se originan de la existencia de fallas en el funcionamiento del mercado. Que un mercado falle significa que es inhábil para proveer ciertos bienes o servicios a pesar de que su provisión está económicamente justificada o lo hace de una forma ineficiente.

1.1.1. Las fallas del mercado

De manera general tenemos que las fallas del mercado son las siguientes:

Información imperfecta

Externalidades

Competencia imperfecta

Retornos crecientes de escala

Bienes públicos

En el mercado de servicios de transporte existen básicamente dos de estas fallas, las externalidades en forma de congestión y contaminación ambiental y el comportamiento monopólico de los operadores del servicio.

La congestión trata de evitarse a través de la restricción a la entrada y su fundamento es simple; al existir congestión en las vías, las personas que deciden entrar a ellas lo hacen porque lo que ganan es más de lo que les cuesta (en tiempo, comodidad y dinero). Sin embargo, cada vez que una persona más entra en la vía congestionada el costo social (la suma de los costos unitarios) es mayor al beneficio.

Para corregir estas ineficiencias el Gobierno interviene de varias formas como veremos a continuación.

1.1.2. Formas de Regulación

El mercado de servicio de transporte ha sido a lo largo de la historia sujeto de diversas formas de control gubernamental. Las regulaciones pueden ser directas o indirectas.

1.1.2.1. Las regulaciones directas

Tienen relación al funcionamiento y provisión del servicio y son las siguientes:

Fijar precios máximos

Restringir la entrada al mercado para ofrecer el servicio mediante la necesidad de contar con un permiso de operación, el cual, en nuestro país se sujeta a la conformación de cooperativas con un mínimo de once socios.

Calidad del servicio a través del cumplimiento de frecuencias mínimas.

Se considera a los subsidios como una regulación directa. Estos pueden ser de la siguiente manera:

Subsidios directos.- Este consiste en una remuneración que compensa la baja rentabilidad de operar debido a que la tarifa máxima es demasiado baja.

Subsidios cruzados.- Consiste en planificar la transportación urbana de tal forma que los operadores provean el servicio en rutas rentables pero también en las que no son tan rentables. De esta forma se beneficia a aquellas zonas que no son atractivas para los operadores y se transmite una señal de equidad para quienes ofrecen el servicio. Un buen ejemplo de esto ocurre en Daejong - Corea - donde se ha planificado 60 rutas para satisfacer las necesidades de la ciudad, las empresas que dan el servicio rotan cada semana entre las 40 rutas rentables y las 20 que no lo son.

1.1.2.2. Las regulaciones indirectas

Otra forma de regulación es la indirecta que se canaliza de las siguientes formas:

- Ley antimonopolios que controle el poder de colusión de los operadores del servicio, y
- Ley anticontaminación que funcione de manera general controlando a todas las industrias.

1.2. LA DESREGULACIÓN

En los mercados en general la pregunta principal para evaluar las regulaciones es si ésta mejora la asignación de recursos. Muchas veces es mejor dejar sin intervención a un mercado que está fallando en su funcionamiento, ya que los costos de regular son mayores que los costos de esas ineficiencias.

1.2.1. Las fallas de la regulación

Como se dijo anteriormente la regulación falla cuando los resultados conseguidos con ella son menores que los que arrojaba el mercado en ausencia de ella.

Las ineficiencias regulatorias en general se producen porque resulta difícil saber la cantidad exacta de regulación que requiere un mercado o porque la implementación de ella no es en la vía menos costosa. Los hacedores de políticas deben elegir aquellas que arrojen los mejores resultados no necesariamente perfectos resultados.

La regulación tiende a proteger a las empresas de la competencia cuando la provisión de los bienes o servicios es dada por privados mientras que los monopolios gubernamentales no son disciplinados ni por el mercado ni por un ente regulador lo que ocasiona graves perjuicios a la sociedad.

Entonces, por lo dicho, la Privatización y Desregulación son alternativas para restaurar la competitividad en mercado que el Gobierno usualmente ha controlado como es el caso del Mercado de Servicio de Transportación Urbana.

Las razones básicas para recomendar la desregulación son las siguientes:

Falta de información disponible para los reguladores.- Cuando los reguladores fijan tarifas, las empresas reguladas son las que proveen los datos sobre costos, demanda, etc., lo que no garantiza la fidelidad de la información lo que ocasiona una ineficiente fijación de tarifas.

En nuestro país el Consejo Nacional de Tránsito es el organismo encargado de fijar las tarifas, las mismas que surgen luego de conversaciones entre los representantes del sector transportista y los representantes del gobierno. Cabe mencionar que hasta ahora casi nunca se ha mostrado una total satisfacción por parte del sector transportista en relación a este tema. Además, según un estudio realizado por la CFN, las actuales tarifas no cubren realmente los costos operativos y para alcanzar alguna utilidad lo que hacen los transportistas es eliminar las reservas para depreciación lo que se convierte en un problema a largo plazo ya que no les permite renovar el parque automotor lo que nos lleva al empeoramiento de la calidad del servicio.

Sesgo de los reguladores.- Mientras que el mercado forza a las empresas a proveer el mejor servicio al menor precio, los reguladores poseen otras motivaciones que no siempre es optimizar el funcionamiento del mercado, tales como complacer a sus superiores políticos, a grupos influyentes a los que representan o a las empresas que vigilan con miras a una posible reelección o para asegurarse un puesto de trabajo en el sector cuando culmine su periodo.

Politización de precios.- Como se mencionó anteriormente cuando se regulan tarifas todos los sectores de la economía presionan por obtener el mayor beneficio. Así los reguladores se encuentran con la disyuntiva de complacer a unos en detrimento de otros. En el caso del transporte urbano de nuestro país, la historia ha mostrado que los reguladores se han inclinado en favor de los consumidores con tarifas populares y perjudicando a los transportistas en su rentabilidad, más aún dentro de una persistente inflación que reduce continuamente sus ingresos reales.

En otros países se ha comprobado que en situaciones de estabilidad económica la fijación de tarifas falla en su intento de prevenir precios monopólicos.

Fallas del mecanismo de fijación en sí mismo.- Otra falla de la regulación se origina cuando el mecanismo mediante el cual se fijan las tarifas no permite una fijación óptima. En nuestro país, como habíamos visto, la fijación de tarifas está influenciada por intereses políticos más que por parámetros técnicos.

1.2.2. Características de un mercado desregulado

Alrededor del mundo han existido pocas experiencias de deregulación total en el mercado de transporte (En el capítulo dos presentamos como ejemplo el caso de Santiago de Chile, donde se vivió esta experiencia). Sin embargo podemos decir que un cierto grado de deregulación ha sido más común. Es en este sentido que presentamos a continuación algunas características en cuanto a la operación del servicio.

1.2.2.1 Formas de desregulación

A pesar de que se mantiene la potestad de organizar la operación del servicio por parte de un organismo regulador, existe cierta flexibilidad en los siguientes parámetros :

Frecuencias y rutas.- Este parámetro se volvería negociable bajo desregulación. El organismo regulador, previo estudios técnicos de demanda, otorgaría las rutas y establecería las frecuencias dentro de un margen que satisfaga las necesidades del servicio.

Tarifas.- De acuerdo a los estudios de costos, se establecería una tarifa máxima para cada ruta y para garantizar la eficiencia en la operación se podría llamar a concurso de méritos y así esperar que con la competencia esta tarifa máxima disminuya en favor de los consumidores.

En otros parámetros como Operación de nuevas rutas, Capacidad de pasajeros,

Normas ambientales y Normas de seguridad no podría existir algún tipo de negociación y quedarían sujetos a decisión del organismo regulador:

1.3. MATRIZ DE CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS BAJO REGULACIÓN Y DESREGULACIÓN

A continuación presentamos una matriz resumen de las característica de cada sistema considerando diferentes parámetros:

<table>
<tr><th colspan="2">PARAMETROS</th><th>SISTEMA REGULADO</th><th>SISTEMA DESREGULADO</th></tr>
<tr><td rowspan="3">CONGESTIÓN</td><td>Frecuencias y recorridos</td><td>Con un estudio técnico establece recorridos y frecuencias óptimas</td><td>Los operadores pueden trabajar dentro de un rango establecido por el ente regulador</td></tr>
<tr><td>Operación de nuevas rutas</td><td colspan="2">Está sujeta a la decisión del organismo regulador</td></tr>
<tr><td>Capacidad de pasajeros</td><td colspan="2">Sería establecida por el ente regulador de acuerdo a las necesidades de demanda y amplitud de vías para cada ruta</td></tr>
<tr><td colspan="2">TARIFA</td><td>Establecida por el organismo regulador después de un análisis de costos. No es negociable.</td><td>Se establece una tarifa máxima y los operadores que quieran operar compiten entre ellos en concurso de méritos</td></tr>
<tr><td rowspan="3">CALIDAD</td><td>Seguridad de pasajeros</td><td colspan="2">Está sujeta a la decisión del organismo regulador</td></tr>
<tr><td>Tiempo de viaje</td><td>Está sujeta a la decisión del organismo regulador</td><td>Depende de las frecuencias que los operadores establezcan</td></tr>
<tr><td>Tiempo de espera</td><td>Está sujeta a la decisión del organismo regulador</td><td>Depende de las frecuencias que los operadores establezcan</td></tr>
<tr><td colspan="2">CONTROL SOBRE NORMAS AMBIENTALES</td><td colspan="2">Establecidas por el ente regulador</td></tr>
<tr><td colspan="2">CONTROL SOBRE CARTELIZACIÓN</td><td colspan="2">Leyes generales antimonopolios para todas las industrias.</td></tr>
</table>

1.4. EL CICLO REGULACIÓN-DESREGULACIÓN

Empíricamente se ha encontrado un comportamiento similar en lo referente a las formas de operación del mercado de transporte urbano tanto en países en desarrollo como en países desarrollados que ha llevado a establecer lo que se conoce como el ciclo regulación-desregulación para el transporte urbano (Meyer y Gómez-Ibañez, 1992). De esta forma podemos ver como evolucionan los mercados de transporte urbano y como pasan de la desregulación a la regulación y viceversa:

.Este ciclo está conformado por diez fases que son las siguientes:

1. Surgimiento del mercado y provisión del servicio por empresarios privados. Hay numerosas empresas pequeñas con pocos vehículos cada una. Esta fase ocurrió hace unos 100 años en los países desarrollados.
2. Consolidación de unas pocas compañías dominantes formadas por las pequeñas de la fase anterior lo que ocasiona elevadas tarifas.
3. Regulación de tarifas por parte del gobierno, para mantener tarifas populares.
4. Caída en la rentabilidad de los operadores.
5. Retirada de capitales privados y caída de la calidad del servicio
6. Provisión gubernamental del servicio.
7. Regreso de capitales privados debido a compensaciones vía subsidios
8. Aumentan costos gubernamentales y el servicio continúa empeorando
9. Las autoridades se encuentran en la disyuntiva de seguir costeando las ineficiencias del sector o permitir a los privados elevar tarifas (lo que sería una decisión impopular).
10. Total responsabilidad del funcionamiento del mercado a manos privadas.

El estudio de este ciclo sirve para la toma de decisiones dependiendo del momento dentro del ciclo en el que se encuentre en determinadas sociedades.