CAPÍTULO II

DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA OPERATIVO EN SANTIAGO DE CHILE

En el presente capítulo describimos la experiencia chilena a través de su paso por diferentes sistemas de operación bajo regulación y desregulación. Para nosotras es particularmente importante, ya que nos permite evaluar los dos mecanismos. Es por esto que se presentan las características, ventajas y desventajas que se dieron en Santiago, en primer lugar con la total desregulación y en segundo lugar con la regulación vía licitación de recorridos[1].

En este capítulo presentaremos una reseña histórica del caso chileno, partiendo de una regulación total por parte del Estado, pasando a una total desregulación y sus consecuencias, hasta llegar al actual mecanismo de licitación, el cual permite combinar la regulación con elementos competitivos. Este mecanismo será analizado profundamente, ya que consideramos que es la mejor opción y es la que recomendamos para la ciudad de Guayaquil.

2.1. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS OPERATIVOS

---

[1] Para describir el proceso de desregulación nos hemos basado en el trabajo del Dr. Ricardo Paredes, Decano de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Chile.

Antes de 1975 el papel del Estado en la determinación de recorridos, tarifas, frecuencias y demás servicios era total. El Estado entregaba los recorridos en concesión a un grupo determinado de empresarios, los que tenían la exclusividad en la operación. Además para la modificación de recorridos, tarifas, servicios e incluso para la composición de los beneficiados con la exclusividad, se requería de decretos. El mercado se caracterizaba por malos servicios, una red insuficiente y por tarifas relativamente altas. A partir de este año comienza a liberalizarse este mercado, las primeras medidas se manifestaron a través de una mayor libertad de acceso a recorridos, aún cuando se mantenía el requisito de una autorización estatal para operar y la tarifa máxima era fijada por los Ministerios de Transporte y Economía.

Entre 1979 y 1982 se realizó una extrema desregulación del transporte público. Esta se caracterizó por la liberalización de tarifas, el libre acceso de recorridos y frecuencias, y en general plena libertad a los privados para que determine la forma de operación de la industria. Además se autorizó y facilitó la importación de vehículos, partes y piezas no solo nuevas sino también usadas. Es así como el parque de vehículos se expandió considerablemente durante este período, lo que elevo los niveles de congestión y contaminación ambiental. Esto llevó a que, entre 1982 y 1988 el Estado recuperara brevemente la discrecionalidad para autorizar recorridos y se reglamento el uso de las calles céntricas, y se dictaron normas respecto de características de los vehículos (Fernandéz ,1994).

En un esfuerzo por generar condiciones de competencia en el sector, en 1998 se vuelve a una nueva etapa de desregulación, decretándose la libertad de recorridos, eliminándose los requerimientos de autorización para poder operar, manteniéndose solo el límite de antigüedad para los vehículos. Por lo tanto, cualquier operador que cumpliera con la revisión técnica y las normas de emisión podía operar sin restricción sobre tarifas y recorridos.

Hacia comienzos de los años 90, las condiciones de operación del sector se habían deteriorado considerablemente en términos de una total desarticulación de recorridos, altos niveles de congestión, bajo grado de eficiencia en la operación y altos niveles de contaminación ambiental. En este contexto, se propuso un cambio de política para el sector, optando por el mecanismo de licitación de recorridos como instrumento para restituir la potestad del Estado y establecer un marco regulatorio que definiera reglas claras que habían de cumplir los operadores para ofrecer servicios de transporte público en condiciones de competencia. A continuación presentamos un cuadro cronológico de los principales sucesos antes mencionados.

Período	Característica
Antes de 1975	El rol del Estado era total en la determinación de los recorridos, tarifas, frecuencias y demás servicios.
1975 - 1978	Comienzan a darse los primeros pasos para liberalizar la industria; con el propósito de mejor la misma, que hasta ese momento se caracterizaba por malos servicios, red insuficiente y tarifas altas.
1979 - 1982	En este año no sólo se liberalizan las tarifas, sino que también se permite el libre acceso de recorridos, frecuencias, formas de organización y, en general, se da al sector privado libertad para que opere en la industria. Adicionalmente se facilita la importación de vehículos, de partes y piezas nuevas y usadas.
1982 - 1988	Como consecuencia del deterioro ambiental y de la congestión se vuelve a dar mayor discrecionalidad al Ministerio de Transporte para autorizar nuevos recorridos y se fija tarifa máxima.
1988 - 1992	Se vuelve a una etapa de desregulación y sólo se mantienen normas técnicas.
1992	El sistema de transporte público se había deteriorado notablemente en Santiago: total desarticulación de recorridos, altas congestión, bajo grado de eficiencia en la operación de la flota y altos niveles de contaminación. Por lo que el Ministerio retoma la capacidad de limitar accesos a recorridos, de reducir o prohibir importaciones de vehículos y partes usadas. Se implementa la licitación como mecanismo de operación en vías congestionadas.

2.2. EL PROCESO DEREGULATORIO EN SANTIAGO

A pesar de que el mercado de provisión de servicio de transporte presenta externalidades en la forma de congestión y contaminación, en Santiago de Chile se presentaron dos argumentos fundamentales para deregular, estos son los siguientes:

1. Se consideró que para los niveles existentes de demanda, las vías eran lo suficientemente amplias para permitir la entrada de todos los nuevos operadores sin producir congestión.
2. Se creyó que la desregulación y consecuentemente la competencia entre operadores, haría que los precios actúen como mecanismo de regulación automática de la congestión al evolucionar los precios a la baja y así desalentar a nuevos operadores a entrar en el mercado.

En la práctica ninguno de esta dos cosas sucedieron, sin embargo, no fue la falta de visión técnica la que dio origen a niveles de congestión elevados, sino al comportamiento monopólico que desarrollaron las asociaciones de transportistas.

Cabe precisar en primer lugar que la regulación en este mercado se realiza con el objeto de reducir la congestión. A su vez, cuando la entrada ha sido impedida legalmente existe un fuerte incentivo para coludirse y actuar en forma monopólica con las consecuentes tarifas elevadas por lo que surge la necesidad de regularlas.

La extensión de estos argumento hizo que en Chile, una vez eliminadas las restricciones al ingreso, se terminara también con la fijación de tarifas. Como lo recalca Paredes, este punto tiene gran fuerza teórica, ya que la teoría económica predice que la libertad de ingreso al mercado desalienta cualquier intento de cartelización. Así se establece que quienes cumplan el acuerdo de limitar su producción para sostener un precio mayor se verán perjudicados, pues habrá una porción importante de los productores que no cumplirán con los acuerdos del cartel y producirán más de lo que habrían producido en ausencia de un acuerdo colusivo.

Esta forma de racionalizar el funcionamiento del mercado llevó a que se planteara y fomentara el surgimiento de "asociaciones" de buses y taxibuses (aún cuando podían operar operadores independientes). Se esperaba que en ausencia de barreras a la entrada, estas asociaciones aumentarían la eficiencia del servicio, controlando a sus miembros de prácticas que dañaran la reputación de la línea, fijaran frecuencias para las líneas, permitieran el aprovechamiento de economías de escala en el uso de garitas, inspectores y otros, pero de ningún modo se esperaba que se coludieran y actuaran monopólicamente.

2.2.1. Evidencia de comportamiento monopólico

Como se ha venido indicando el resultado esperado de la desregulación era que la competencia actúe y se reduzcan las tarifas. Pero este mercado, aún con desregulación no estaba actuando de manera competitiva, y la principal evidencia de ello era la absoluta homogeneidad de las tarifas, pese a la presencia de grandes diferencias de costos y servicios. Los recorridos presentan grandes diferencias en cuanto a su longitud, congestión enfrentada, competencia y número de pasajeros por viaje. Por ello, concluye Paredes que la homogeneidad de tarifas, en este caso, se puede interpretar más como síntoma de colusión que como resultado de un proceso competitivo[2].

Otro argumento que apoya la evidencia de esta colusión, es las denuncias sobre prácticas coercitivas por parte de algunas asociaciones para que sus miembros mantengan las tarifas en un determinado nivel. Se registraron muchas denuncias ante la Comisión Antimonopolio relacionadas al transporte masivo urbano. Sin embargo, en sólo una minoría de los casos hubo sanción para los denunciados, esto se debe a tres consideraciones principales:

---

[2] Existe otro argumento que, en contexto de incertidumbre y requerimiento inmediato de servicio, explicaría la eficiencia de homogeneidad y eventual uniformidad de precios; este es, que el beneficio para un pasajero de esperar por otro bus depende directamente de la varianza de tarifas en el recorrido. Así la menor varianza de precios significará menor tiempo de espera, lo que aumentará la disposición a pagar por viajes y la tarifa media a cobrar. Este argumento tiene poca relevancia cuando se considera que una porción significativa de los recorridos y toma de pasajeros tiene lugar en vías en las cuales los usuarios pueden comparar en forma instantánea las tarifas de distintas líneas sustitutas.

La interpretación equivocada de lo que resulta lícito reglamentar por parte las asociaciones de microbuses.

La creencia errada de que la libertad legal de ingreso a cada recorrido y de formar asociaciones era suficiente para producir un ingreso real y competencia efectiva en el mercado.

Las prácticas y acciones criminales, con la voluntad de conseguir un objetivo monopólico.

Así, en muchos de los casos donde se denunció coerción por parte de la asociación para fijar precios, se desestimó tales denuncias, fundamentándose en que fue la propia autoridad la que instó a la formación de asociaciones y que el funcionamiento por medio de éstas equivaldría al de una empresa, por lo que sería lícita la imposición de tarifas.

Como indicamos anteriormente, aún cuando no es requisito legal pertenecer a una asociación para ingresar al sector, en la realidad se requiere formar parte de alguna, para que la entrada sea económicamente conveniente. Entre los factores que obligan, en la práctica, a que los pequeños operadores tengan que afiliarse a una asociación, se encuentran los siguientes:

1. El mercado de seguros está constituido de tal manera, que solo la pertenencia a una asociación permite obtener un seguro en forma económica.
2. El hecho de que si entra un operador independiente, solo tiene posibilidades de competir en igualdad de condiciones si su entrada provoca un ajuste general en las frecuencias de todos los operadores. Por lo tanto una forma de desalentar la entrada de un competidor independiente es dejar inalterado el horario de los operadores coordinados. Conjugándose

con este comportamiento, una conducta incluso más desalentadora para este operador cuando el resto modifica la frecuencia para impedirle que tome un número significativo de pasajeros.

3. Por último se registraron amenazas y acciones criminales en contra de los operadores independientes.

2.2.2. Ventajas de la cartelización con libre entrada

Aún cuando la teoría indica que la probabilidad de un cartel efectivo con libre entrada es mínima, en la práctica se dio la cartelización coexistiendo con un libre ingreso a la industria; y se llegó a cumplir acuerdos para mantener precios altos.

Los factores que hacen posible tal situación dependen de la estructura de costos de las firmas, de la elasticidad de la demanda y de la velocidad de entrada.

Para ilustrar este punto central, supongamos una operador representativo con una función de costos medios con forma de U. Debido a la existencia de competencia es un tomador del precio que arroje el mercado, por lo que su función de Demanda es totalmente horizontal y es igual a la curva de Ingreso Marginal en el nivel del precio del mercado como se muestra en el gráfico 1a. El nivel de producción óptimo, q_1, viene dado cuando el Ingreso Marginal es igual al Costo Marginal que para el caso de costos constantes de escala es igual al Costo Medio mínimo.

En el caso de que exista competencia monopólica, la situación es diferente ya que ahora la demanda a la que se enfrenta el operador representativo tiene pendiente negativa (demanda del mercado dividida entre el número de operadores), al igual que el Ingreso Marginal. Así, al igualar el ingreso marginal con el costo marginal, la cantidad de servicio, q_2 , que ofrece ahora es menor y los beneficios totales están dados por el rectángulo B del gráfico 1b.

Gráfico 1a
Competencia Perfecta

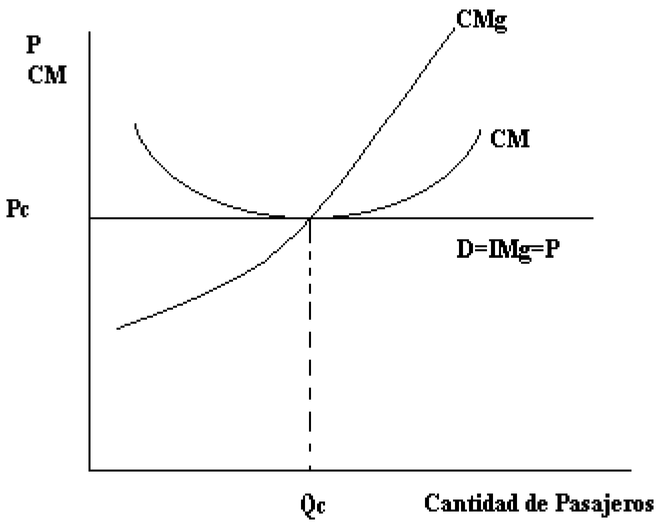
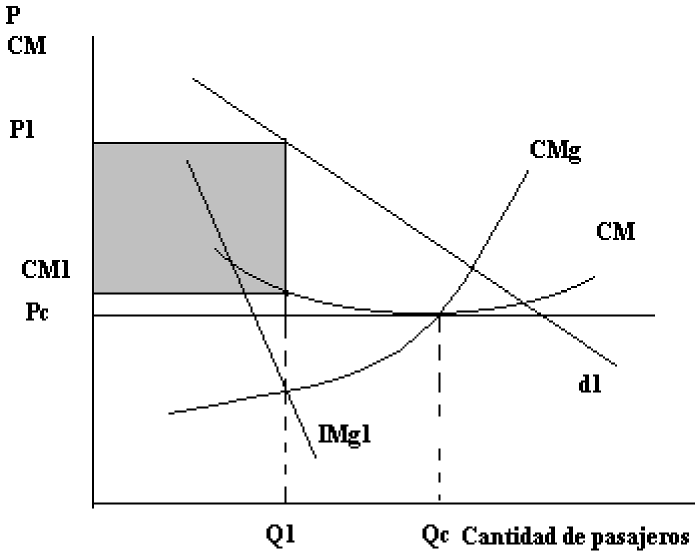


Gráfico 1b
Competencia Monopólica



Esto es percibido por nuevos operadores que quieren entrar a ofrecer el servicio. Lo que ocasiona una disipación de las ganancias, pero no por la reducción de precios, sino a través de un aumento del costo medio por reducción de unidades del servicio vendidas, Gráfico 2a. El equilibrio de largo plazo se ilustra en el Gráfico 2b, donde ya deja de ser rentable entrar al mercado y ya no se puede aumentar los precios.

Entonces, el problema que se presenta es un espiral entre el incremento de precios, entrada y capacidad ociosa, que sólo es roto cuando los precios hayan alcanzado un nivel que haga que la demanda per cápita sea tangente a la curva de costo medio.

Gráfico 2a

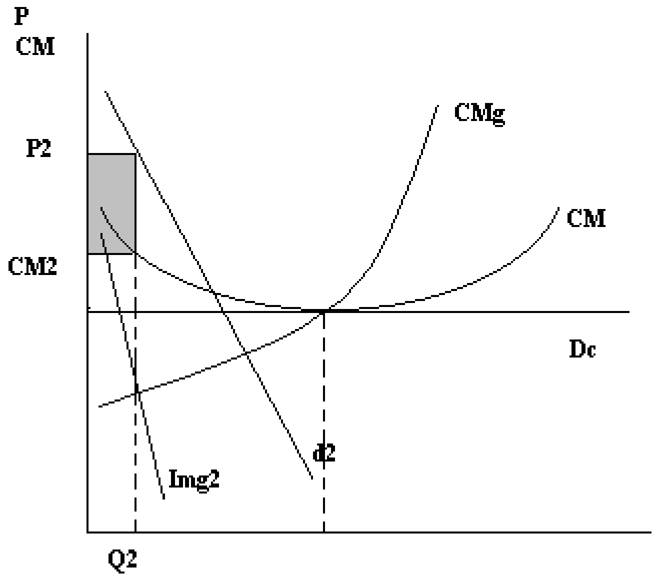
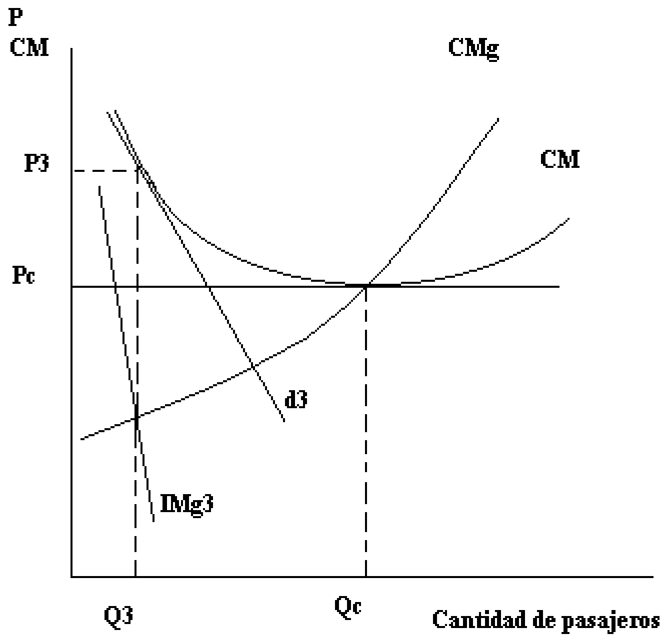


Gráfico 2b



2.3. PROCESO DE LICITACIÓN DE RUTAS EN SANTIAGO DE CHILE

A principio de la década de los 90', las condiciones de operación del sector de transporte se habían deteriorado considerablemente: el parque de vehículos se duplicó, se agudizaron los efectos externos asociados a la congestión y contaminación y las tarifas se habían más que duplicado en términos reales; esto último según Fernández (1994) se debió a que el cartel de operadores había logrado fijar tarifas asegurándose una alta rentabilidad, lo que incentivaba la entrada de nuevos operadores y ejercía una mayor presión por tarifas más altas. Como respuesta a esto, la licitación de recorridos fue el instrumento seleccionado para establecer las reglas de juego para la provisión de servicio del transporte público en condiciones de competencia (Ricardo Sanhueza, 1999)[3].

2.3.1. Características del Sector "Pos Desregulación".

La importancia económica del servicio del transporte público en Santiago, queda demostrada en estudios estadísticos realizados por el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (1991) que indican que un 49% de los viajes realizados en ese año se llevaban a cabo a través de los microbuses de la locomoción colectiva; los mismos datos reflejan que este modo de transporte es la alternativa más utilizada por los estratos de menores ingresos disminuyendo su importancia a medida que se pasa a los estratos más altos. Tal importancia queda también reflejada en los antecedentes de 1987 que muestran que el 43% más pobre de la población destinó el 11,6% de su presupuesto total a este ítem (Ortega,1997).

Para comprender la naturaleza y el grado de competencia en este sector, tenemos que considerar algunos aspectos. Primero el hecho de que al ser este un servicio de vital importancia para las personas y al haber insuficiencia de otros

---

[3] Para el siguiente análisis y descripción del sistema de licitación en Chile, nos hemos basado en el trabajo del Catedrático Ricardo Sanhueza[♣] y de Rodrigo Castro[♣♣] , denominado: Licitación del Transporte Público de Santiago.

medios para satisfacer la demanda, los operadores del sector se enfrentan a una demanda relativamente inelástica; esto unido a la evidencia de que existe colusión por parte de los operadores en la fijación de tarifas crea un riesgo de explotación a los usuarios por parte de los proveedores, lo que implica que el marco regulatorio debe propiciar algún tipo de competencia o en su defecto un esquema de regulación de tarifas. Segundo, la naturaleza de la competencia se ve influenciada con el hecho de que el número de vías que cruzan la ciudad es limitado, lo que ocasiona traslape de recorridos con la consecuente competencia por los pasajeros que pone en riesgo la seguridad de la operación. Por último existe una falta de coordinación en los recorridos por parte de los operadores, quienes actúan de manera independiente en el momento de decidir las frecuencias lo que redunda en una sobre inversión en equipo rodante y frecuencias.

Otro factor que nos ayuda a comprender las características de este sector son las numerosas externalidades que se producen en él, tales como contaminación, congestión vehicular, inseguridad en las vías, etc., las cuales no son consideradas en las decisiones de inversión y operación en un contexto desregulado y por lo que se hace necesario imponer requisitos específicos en el marco regulatorio encaminado a minimizar estos efectos.

De igual forma el marco regulatorio debe considerar una normativa que permita ajustar los términos de operación a futuros eventos; entre los aspectos más importantes a establecer está la reajustabilidad de las tarifas en el tiempo, ya que estas se expresan en moneda corriente y los costos están sujetos a potenciales variaciones. Otro aspecto importante es establecer la manera en que se ajustarían la oferta con la demanda en el caso de haber variaciones que las desequilibren significativamente.

Un punto determinante en el funcionamiento de este sistema ha sido el poder político identificado como la capacidad de organización y acción colectiva de los operadores privados para hacer valer sus intereses a la hora de negociar la normativa que afecta al sector, esto quedó ilustrado durante el proceso de licitación de 1998, en el cual las autoridades tuvieron que flexibilizarse en cuanto a las medidas de instalación de cobradores automáticos y remuneración de choferes.

2.3.2. El sistema de concesiones

2.3.2.1 Aspectos Legales

La relación contractual entre el Sector Público y privado con relación a la licitación de recorridos de la locomoción pública que se llevo a cabo en la ciudad de Santiago durante 1991 se basa en cuatro documentos legales; la Ley No. 19.011 que introduce el sistema de licitaciones de las vías urbanas para el transporte público, las bases del llamado de licitación efectuado a mediados de 1991 (el que solo resulto en la concesión de algunos recorridos), las bases del llamado a licitación efectuadas a fines de 1991 y que permitió adjudicar 226 de los 255 recorridos licitados, y las bases del llamado a licitación realizado a principios de 1998.

El primer paso que se dio para organizar y ordenar el sistema de transporte fue a través de la Ley N° 19.011 de 1990, que creó una herramienta fundamental para racionalizar y reglamentar el transporte público.

Esta Ley establece que en general existe plena libertad para ejercer el transporte de pasajeros remunerado, público o privado, individual o colectivo, siempre y cuando se cumpla con las normas técnicas y de emisión de contaminantes, así como con las condiciones de operación del sistema de transporte y de utilización de las vías. No obstante lo anterior, en los casos de congestión de las vías, de deterioro del medio ambiente y/o condiciones de inseguridad de las personas o vehículos producto de la circulación vehicular, el Ministerio de Transporte queda facultado para asignar las vías mediante una licitación pública, en la que se entrega la utilización o explotación económica de las vías públicas a operadores de transporte privados por un tiempo predeterminado.

2.3.3.2 Procedimiento de asignación de la concesión

La entrega de la concesión para la operación del transporte público de pasajeros se efectúa en una empresa o asociación de dueños de microbuses formalmente constituida, la que participa en un proceso de licitación abierto y competitivo. La concesión respectiva que derive de una licitación se concreta a través de un contrato entre la empresa de transporte de pasajeros beneficiada y el Ministerio de transporte, en el cual ambas partes se obligan a los términos incluidos en las bases de la licitación y en el que se establecen sanciones para cada parte en el caso de incumplimiento.

La asignación de la concesión las realiza el Ministerio de Transporte a través de un sistema que asigna puntaje a diversos ítems, los cuales son evaluados en cada propuesta.

Las Bases de las licitaciones establecen ciertas condiciones mínimas que deben cumplir los operadores interesados en adjudicarse un recorrido en la licitación. Es así que se definen claramente los recorridos que se licitan, 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 y límites a la antigüedad de los vehículos con tecnología contaminante y no contaminante. Los empresarios interesados en participar en el proceso de licitación deben obligatoriamente cumplir con dichos requisitos.

Las concesiones se otorgan mediante un sistema que asigna un puntaje a los distintos aspectos de la propuesta que son evaluados, lo que genera competencia entre los proponentes. En el proceso de licitación llevado a cabo en 1998 se consideró el valor de la tarifa máxima a cobrar, la que debía enmarcarse en un rango reestablecido de entre $160 y $190, la capacidad media de la flota (el número de pasajeros sentado y de pie que puede transportar un microbús) y su antigüedad promedio. En la licitación de 1991, además de estos criterios se evaluó también el tamaño de la flota ofrecida (que en dicha oportunidad no estaba establecida en las Bases) y el sistema de cobro de pasaje.

La concesión se asigna a aquel oferente que suma una mayor cantidad de puntos en los diversos ítems considerados en la evaluación. Cuando hay empate entre dos propuestas, se prefiere aquella que presenta la menor tarifa. Si éstas son iguales en ambas propuestas, se da preferencia a aquella que presenta la menor edad promedio de la flota de vehículos. Si aún persiste el empate utilizando este criterio, se da preferencia a la propuesta que presentara la mayor capacidad promedio de la flota o a la propuesta que presentare una mayor cantidad de vehículos de tecnología no contaminante.

La concesión de recorridos para la primera licitación (1991) fue por un plazo de 36 meses, prorrogable automáticamente si se cumplía con algunas condiciones de tipo tecnológica de la flota y los esquemas de remuneraciones de los choferes. En el proceso de licitación de 1998, las concesiones se otorgaron por un plazo de 60 meses, pudiendo el Ministerio de Transporte, de común acuerdo con los concesionarios, prorrogar las concesiones por un plazo máximo de seis meses.

Junto con los requerimientos mínimos exigidos para que los operadores privados participaran en el proceso de licitación, y las distintas dimensiones en las que competían los oferentes, la licitación de 1998 también contempló incentivar un mayor grado de tecnología en la flota que permitiera mejorar la calidad del servicio y disminuir la contaminación. Aquellos operadores que tuvieran un porcentaje mínimo de la flota con tecnología no contaminante, con transmisión automática, con sistema de climatización y un mínimo de la flota operando con gas natural, podrían ver incrementada sus tarifas en un 10% a partir del segundo año, prorrogar su concesión por cinco años más a partir del cuarto año, y disminuir en el tiempo las garantías financieras entregadas por la concesión.

Con el objeto de reajustar las tarifas nominales ofrecidas por los interesados en la licitación existe una ecuación tarifaria establecida en las Bases. Esta incorpora los principales componentes de costos de la operación[4]. Los índices utilizados para reajustar las tarifas sobre la base de esta ecuación tarifaria son elaborados por un organismo independiente, el Instituto Nacional de Estadística.

Las Bases de licitación también contemplan cierta flexibilidad en la determinación de las frecuencias máximas ofrecidas por los concesionarios para ajustar la oferta a la demanda existente para las horas fuera de punta, así como para los días festivos y durante los meses de enero y febrero. Considerando que las concesiones se otorgan por plazos largos, y que es necesario que la oferta de capacidad de transporte se ajuste a la evolución de la demanda, las bases de la licitación de 1998 permiten reducir las frecuencias máximas contratadas en porcentajes predeterminados. Similarmente, para enfrentar incrementos no previstos en la demanda, la autoridad se ha reservado el derecho de alterar los términos de la relación contractual, llamando a una nueva licitación para incrementar hasta en un

---

[4] Se incluyen; el precio del petróleo, el cambio del dólar, el costo de la mano de obra, el valor de reposición de los vehículos, el valor de los repuestos y el valor de la divisa en Brasil, ya que la mayor parte de los repuestos proviene de ese país.

porcentaje predeterminado la oferta de servicios en un recorrido. Así, la autoridad introduce un mecanismo de ajuste al mercado cuando la oferta no es equivalente a la demanda del servicio en algún recorrido en particular.

2.3.3.3. Objetivos de desempeño y esquemas de incentivos.

Dado las características del sector, la autoridad persigue con el proceso de licitación múltiples objetivos; la operación eficiente del sector por medio del cobro de tarifas que reflejen el costo económico de la operación, el establecimiento de límites a la explotación de la infraestructura vial, la provisión de un cierto nivel de cantidad en el servicio en cuanto a frecuencias, minimizar la ocurrencia de situaciones de congestión que incrementen significativamente los tiempos de viaje, contar con un parque automotor que minimice el impacto negativo en los niveles de contaminación ambiental, e introducir tecnología que permita una operación más segura.

La exigencia de que las propuestas para la licitación sean presentadas por asociaciones establecidas busca que la acción de los distintos operadores sea coordinada, y lograr así una explotación económicamente racional de los recorridos. La acción coordinada de los distintos operadores pretende que las frecuencias a distintas horas por las vías sean coordinadas evitando así que la rivalidad que pudiera darse entre un grupo atomizado de operadores redunde en una sobre oferta de capacidad de transporte, sub utilización del material rodante, y una sobre explotación de la infraestructura vial con sus consecuencias negativas sobre los niveles de congestión y contaminación.

La asignación de las concesiones por medio de un sistema competitivo y abierto busca generar competencia entre los distintos interesados. Esta competencia genera los incentivos correctos para que la provisión de los servicios se ofrezca a menores tarifas y en condiciones de desempeño acorde con los objetivos planteados por la autoridad. En este sentido, el marco institucional que norma el proceso de licitación de recorridos hace explícito estos objetivos por medio de las bases de los llamados a concurso para la adjudicación de las concesiones, al establecer un sistema de puntajes que considera los distintos aspectos que la autoridad busca promover. Este sistema de puntajes, y el requisito de asociación constituyen el sistema de incentivos para lograr los objetivos de desempeño que se buscan alcanzar.

Es así que, además de la tarifa máxima ofrecida por los proponentes, la evaluación de las distintas propuestas también considera criterios tales como la capacidad de los buses, su edad promedio, el tipo de tecnología, el sistema de cobros de pasajes, frecuencia del servicio y el esquema de remuneración de los choferes[5].

Con relación a las frecuencias del servicio, las bases de licitación de 1991 establecen la frecuencia para los periodos de punta de la mañana y de la tarde en días laborables. Para los horarios fuera de punta, así como para los días inhábiles, se otorga libertad a los concesionarios para ajustar la oferta a la demanda existente dentro de un rango que establece la frecuencia mínima para estos periodos. Dado que la demanda por servicios esta sujeta a estacionalidad, las bases de licitación también establecen flexibilidad para ajustar las frecuencias dentro de un rango en los meses que normalmente hay menor demanda. Las bases de licitación de 1998 han mantenido este esquema de flexibilidad para ajustar la oferta a la demanda, con algunas modificaciones que implican una mayor supervisión de la autoridad.

Dado que el contrato de concesión es de largo plazo, y como una forma de prever crecimientos de la demanda, el marco institucional vigente contempla que la

---

[5] Con el objeto de incrementar los niveles de seguridad en la operación, la autoridad decidió privilegiar las propuestas que contemplaran un sistema de cobro automático y a que los choferes se les pagara en un mayor porcentaje en base a un sueldo fijo y no basado en el número de pasajeros.

autoridad, sin tener que acordarlo previamente con los concesionarios, puede alterar los términos de la relación contractual por medio del llamado a una nueva licitación para incrementar hasta en un 25% la oferta del servicio en un recorrido.

2.3.3.4. Duración y cláusulas de término.

La concesión de recorridos para la primera licitación (1991) fue por un plazo de 36 meses prorrogable automáticamente si se cumplían con algunas condiciones de tipo tecnológico de la flota y los esquemas de remuneración de los choferes. En el proceso de licitación de 1998, las concesiones se otorgaron por un plazo de 60 meses (5 años), pudiendo el Ministerio de Transporte de común acuerdo con los concesionarios, prorrogar las concesiones por un plazo máximo de 6 meses.

Las bases también estipulan las causales por las cuales el concesionario de un recorrido pierde su calidad de tal. Estas se relacionan básicamente al incumplimiento de los términos contractuales por parte del concesionario, el arriendo o delegación de la concesión sin previa autorización, la no-renovación de garantías exigidas, o bien la acumulación de amonestaciones escritas al concesionario en un plazo determinado.

2.3.3.5. Ámbito geográfico del contrato.

Las bases de licitación establecen claramente el recorrido que debe servir la empresa concesionaria tanto en su ámbito geográfico como en la frecuencia mínima y máxima en distintas horas y periodos del año. No obstante, cabe destacar que en todos los procesos de licitación los recorridos se han traslapado por lo que en gran parte de las vías licitadas operan más de una línea de microbuses.

2.3.3.6. Financiamiento y riesgo.

El financiamiento de las inversiones necesarias para servir los recorridos concesionados es privado, y todas las inversiones que se han efectuado, las que alcanzan aproximadamente 500 millones de dólares desde que empezó el proceso de reglamentación no han incluido ningún subsidio público.

Los riesgos del negocio son asumidos por los privados. Sin embargo, actualmente el derecho sobre la concesión es transable en el mercado a través de un procedimiento preestablecido en las bases, lo que permite reducir el riesgo del negocio y evitar interrupciones en el servicio[6].

2.3.3.7. Supervisión, control y fiscalización.

La supervisión, control y fiscalización de los servicios ofrecidos por los concesionarios es realizada por la Subsecretaría Regional Ministerial del Transporte.

Si durante el desarrollo de contrato de concesión se producen discrepancias en cuanto a lo indicado en los distintos documentos la controversia se resuelve primero a través de lo establecido en los documentos de Aclaraciones y Respuestas y Modificación y Rectificación de las bases, sino se resuelve la controversia se pasa al documento de las Bases de la Licitación. Si la controversia persiste se recurre a la Oferta del Proponente. Cuando persisten divergencias entre las partes se pasa a la justicia ordinaria.

2.4. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE LICITACIONES

La situación en el mercado de servicios de locomoción colectiva hasta 1990, cuando empezó a operar el sistema de concesiones, se caracterizaba por un claro deterioro en las condiciones de operación, que se había traducido en una total desarticulación de recorridos, altos niveles de congestión, un bajo grado de eficiencia en la operación, y altos niveles de contaminación ambiental. Es así, que la evaluación

---

[6] De acuerdo a las bases de licitación de 1998, se podrá transferir la concesión , previa autorización del secretario regional, a una persona natural o jurídica que cumpla con las características que establecen las bades de la licitación, la que se obligara en los mismos términos.

del nuevo marco institucional se centra en la capacidad que ha tenido el sistema de licitación de recorridos para lograr una operación más eficiente del sector, que se traduce en bajas tarifas, la existencia de competencia, un mejoramiento del parque automotor, en especial en lo que se refiere a la eficiencia de operación de las flotas y niveles de contaminación, un incremento en la seguridad de la operación y la profesionalización y empresarización del sector.

2.4.1. Reducción en las tarifas.

En 1990, cuando se introdujeron las licitaciones de recorridos, las tarifas cobradas por la locomoción colectiva habían alcanzado su nivel máximo. Con la introducción del nuevo marco regulatorio se ha ido produciendo una disminución real y paulatina en el valor de las mismas.

Cuadro 1: Estadística del Transporte Urbano (1)

Año	Tarifa Promedio (2)	N° buses	N° pasajeros anuales (miles)	Pasajeros/Bus diario
1990	201	12,69	1,200,000	259
1991	181	13,35	1,224,000	251
1992	171	11,89	1,248,480	288
1993	166	11,03	1,273,450	316
1994	149	11,56	1,298,919	308
1995	143	10,22	1,324,897	355
1996	152	9,255	1,351,395	400
1997	160	8,711	1,378,423	434

(1) Fuente: Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (tomado de Ortega,1997)
(2) En pesos de junio de 1997.

Tal como se aprecia en el Cuadro 1, entre los años 1990 y 1997 (junio), la tarifa promedio cobrada bajó un 20% en términos reales. Un aspecto interesante de destacar en la caída del precio de los servicios, es que esta se comenzó a evidenciar antes que el sistema de concesiones comenzará a operar en Octubre de 1992. De hecho, entre 1990 y 1991 el precio real bajo un 10% y entre 1991 y 1992 cayó en un 11% (CEPAL, 1995) una posible explicación a este fenómeno es que los operadores del sector, conscientes de que existía una sobre oferta de equipo que cumplía con las condiciones técnicas para calificar en el proceso de licitación que venía, siguieron una política de reducción de precios tendiente a dar una señal de su capacidad para competir y así desalentar a sus posibles adversarios.

2.4.2. Reducción en las tarifas y competencia

Si bien se observa que las tarifas de locomoción colectiva han bajado a partir de 1990 cuando se instauró el nuevo marco institucional para el sector, cabe preguntarse cuan competitivo ha sido el proceso de asignar las concesiones, ya que mayor es el grado de competencia, mayores son las posibilidades de reducción de precios.

El grado de competencia en los procesos de licitación depende fundamentalmente de la capacidad que tienen los distintos operadores para suprimir la competencia y concertar las tarifas que ofrecen. Este grado de competencia ha ido disminuyendo en el tiempo. En el primer proceso de licitación del año 1992 los requerimientos técnicos impuestos al parque automotor que calificaba para la postulación eran tales que existía una oferta mayor que la capacidad de transporte licitado. Esto se tradujo en una fuerte competencia entre los operadores asociados a distintas líneas para adjudicarse la concesión. Sin embargo, a medida que los requerimientos técnicos de la flota impuestos por la autoridad se fueron haciendo más exigentes, un menor número de operadores estaba en condiciones de competir por las concesiones, lo que ha ido mermando el grado de competencia y facilitando la colusión.

El hecho de que el número de proponentes se ha ido reduciendo, y que la capacidad actual de la flota que cumple con los requerimientos técnicos exigidos por la autoridad es muy similar a la demanda por capacidad de transporte en las áreas reguladas, ha restado competitividad al proceso de licitación. Esto quedó de manifiesto en el último proceso de licitación en el que un 97% de los oferentes (280 recorridos) postuló con la tarifa máxima ($190). La homogeneidad en las ofertas de tarifas se produjo a pesar de que en el último proceso de licitación el Ministerio de Transporte mantuvo en secreto las ponderaciones que utilizaría para evaluar las distintas propuestas, como una manera de subir los costos de coordinación y disminuir los beneficios de una eventual colusión. Otro síntoma de que existió un importante grado de colusión es que la gran mayoría de las líneas que se presentaron a la licitación (un 76%) lo hizo a un solo recorrido, pudiendo haber optado según las Bases a dos alternativas.

Teniendo en cuenta estos antecedentes queda claro que la evolución de las tarifas a partir de 1992 obedece más bien a una política de fijación de precios por parte de la autoridad, que en la licitación del año 1991 estableció una tarifa máxima para los oferentes equivalente al valor de la tarifa promedio del transporte público en la ciudad de Santiago correspondiente al mes de septiembre de 1991, y que en la licitación de 1998 se fijó en $190.

Con el objeto de hacer frente a la posibilidad de colusión por parte de los oferentes, la autoridad a optado por imponer límites mínimos y máximos a la tarifa a cobrar por el servicio en las bases de licitación. Otro mecanismo implementado por la autoridad en la última concesión fue el excluir de las bases el criterio de ponderación que se utiliza para evaluar las ofertas efectuadas por los proponentes . De esta manera se buscaba subir los costos de coordinación al existir incertidumbre en la manera de evaluar las propuestas, y administrar la competencia y disminuir los beneficios derivados de una eventual colusión.

La capacidad de acción colectiva y presión política ante la autoridad de los operadores del sector, que resta competitividad al sistema de licitaciones, quedó de manifiesto en el proceso de licitación del año 1998, en el que al conocer con antelación a su difusión las bases que la autoridad preparaba y no estar de acuerdo con ellas, hicieron un llamado a paro con un alto grado de efectividad y dejó sin servicio a la gran mayoría de los usuarios de la ciudad de Santiago. Esto, hizo que en la práctica los operadores del sector pudieran influenciar las bases de la licitación.

2.4.3. Renovación de la flota, eficiencia operativa y contaminación

Uno de los beneficios resultantes del sistema de licitación ha sido frenar el crecimiento excesivo del parque de vehículos de locomoción colectiva que desde 1977 registraba un progresivo aumento. Tal como se aprecia en el Cuadro 1, el número de microbuses ha disminuido paulatinamente desde el año 1990 registrando una disminución al año 1997 en un 31% con respecto a ese año.

Esta reducción en la flota se ha visto acompañada de un incremento en el número anual de pasajeros. La demanda aumentó entre 1990 y 1997 a una tasa promedio anual de un 2%, llegando en este último año a casi 3.8 millones de pasajeros diarios. Este incremento en el número de pasajeros, unido a la disminución del número de microbuses, se ha traducido en que la tasa de ocupación de los microbuses creciera de 259 pasajeros por microbús al día en 1990 a 430 personas por microbús en 1996, registrándose así una mayor eficiencia en la operación del sector. A pesar de esta mejora considerable en las tasas de ocupación, aún se observa capacidad ociosa en los vehículos del transporte público en Santiago, incluso en horas punta. Por ejemplo, en la Alameda, la vía que concentra el mayor número de recorridos, se puede apreciar que gran número de microbuses ofrece sus servicios prácticamente vacíos o, por lo menos, con una tasa de ocupación inferior a la mitad de la capacidad del vehículo.

Además de disminuir el número de vehículos en circulación, la licitación de recorridos ha producido un incremento en la calidad de los mismos. De acuerdo a los antecedentes proporcionados por Ortega (1997), si se considera la edad promedio de los microbuses como una aproximación a la calidad, entre 1988 y 1997 esta bajó en más de la mitad, de 12.1 a 5.1 años. Esta disminución obedece al retiro entre 1989 y 1990 de 2.700 microbuses antiguos, disminución que ha continuado desde 1992 producto de los incentivos propios del mecanismo de licitación.

En el plano medioambiental, la participación de las fuentes móviles en la emisión total ha bajado entre los años 92 y 97, a pesar del alza que se registró en algunos contaminantes. Dentro de las fuentes móviles, los microbuses han disminuido su participación en todos los contaminantes, con excepción de los compuestos orgánicos volátiles que aumentaron de 5% a 5.9%. Esta reducción en las emisiones asociadas al transporte colectivo se debe en parte a la regulación de emisiones aplicada desde 1990, pero también por la disminución en la cantidad de vehículos en circulación y por parte de los operadores de locomoción colectiva de tecnología no contaminante.

2.4.4. Seguridad en la operación

Uno de los aspectos que el proceso de licitación ha buscado mejorar es la seguridad en la operación del sector. En la última licitación de recorridos esto se ha hecho por medio de incluir en las bases de la licitación el sistema de puntaje que premia a aquellos operadores que remuneren a sus choferes sobre la base de un salario fijo y que instauren un sistema de cobro del pasaje independiente del chofer.

El costo de instalar cobradores automáticos o de pagar cobradores, y la reticencia de los operadores a pagar a los choferes un salario fijo en vez de un porcentaje de los boletos cortados, han hecho que el sistema de licitaciones no haya sido exitoso en este aspecto. Un aspecto importante a destacar es que la negativa del gremio para adoptar estas medidas se concretó por medio de la concertación de los operadores en la presentación de sus propuestas, en las que no incluyeron estas mejoras en los aspectos operativos. Sin embargo, la autoridad llegó a un acuerdo con los concesionarios de que la tarifa máxima solicitada se rebajara en $10 mientras el sistema de cobro independiente no se adoptara, poniendo un plazo para su puesta en marcha.

Otro problema relacionado con la seguridad en la operación es que el sistema de concesiones ha sido incapaz de solucionar es la competencia de pasajeros en las vías. Dado que la infraestructura vial urbana de la ciudad pone restricciones al diseño de recorridos, los distintos concesionarios se ven forzados a compartir las vías en algunos segmentos. En este sentido, existe una competencia por capturar a los pasajeros en esos segmentos que ponen en riesgo la seguridad de los pasajeros y de los demás usuarios de las vías.

2.4.5.Empresarización del Sector

Uno de los objetivos del sistema de concesiones ha sido lograr un mayor grado de empresarización del sector, es decir, que los operadores se organicen, por medio de una empresa, de forma que exista un diseño económicamente eficiente para la operación de los distintos recorridos.

Si bien los distintos dueños de microbuses han tenido que organizarse formalmente en una asociación para poder postular a las concesiones, aún existe una fuerte atomización de la propiedad del material rodante. Se conoce que en la actualidad el grado de empresarización alcanza sólo el 30% de la flota.

2.4.6. Aspectos generales del sistema de concesión

Los resultados del sistema de concesiones para los recorridos de locomoción pública dependen de cómo se estructuren las bases de los llamados a licitación. En particular, de cómo la autoridad pondere las distintas dimensiones en que compiten los oferentes por medio del sistema de puntajes.

Esto hace de las concesiones un instrumento de política pública versátil ya que permite perseguir múltiples objetivos al mismo tiempo, poniendo énfasis distintos en cada uno de ellos. Así, la primera licitación de recorridos, tuvo como objetivo principal inducir una baja en las tarifas, lo que se logró por medio de una ponderación importante a esta dimensión de la competencia en la evaluación de las propuestas. En la segunda licitación, la autoridad tenía como objetivo principal el mejoramiento del material rodante del sector, lo que se incentivó también por medio del sistema de puntajes. Dado que las tarifas fueron cayendo y el material rodante presentaba importantes mejoras producto de los procesos de licitación anteriores, en la última licitación la autoridad buscó privilegiar el servicio a los usuarios por medio del establecimiento de frecuencias adecuadas y medidas de operación más seguras.

2.5. EVALUACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS ANTERIORES

2.5.1. Desregulación

Luego de analizar este proceso en Chile encontramos que no existieron fortalezas ya que el libre mercado no funcionó debido a la colusión de las asociaciones que presentaron un comportamiento monopólico. A continuación presentamos las debilidades de la Desregulación:

Debilidades:

Una fuerte debilidad es que las externalidades típicas generadas por este mercado como: congestión, contaminación y exceso en el uso de las vías no sería incorporando en las decisiones de inversión y funcionamiento de los operadores. Por lo tanto, estas externalidades aumentarían.

Al ser las vías urbanas un recurso común, en un contexto desregulado, la cuota vehicular se incrementaría (como sucedió en Chile) y causaría un gran caos a nivel de tráfico y congestión.

La competencia en las vías por parte de los operadores para captar pasajeros aumentaría, generando así índices elevados de inseguridad.

Se creía que una desregulación iba a disminuir las tarifas como resultado de la competencia del sector, pero en presencia de las asociaciones de transportistas se observó el efecto contrario, es decir, hubo incremento de tarifas. Por lo tanto, en presencia de colusión el régimen desregulado no generaría una disminución de tarifas.

Debido a la falta de organización empresarial demostrada por las asociaciones, sería dudoso y casi improbable que en un contexto de desregulación no se creara incertidumbre en los pasajeros por el recorrido de las rutas al haber muchas de ellas en el mercado; y con esto disminuiría la calidad del servicio y el bienestar de los usuarios.

2.5.2. La Licitación de recorridos

Fortalezas:

Es una herramienta viable políticamente que persigue múltiples objetivos, cuya prioridad depende de la ponderación que dé la autoridad a cada uno de los requisitos considerados en las bases de la concesión. Por ejemplo, puede incentivarse la baja de tarifas, dándole a este factor una ponderación elevada; otro ejemplo, es priorizar el uso de tecnología no contaminante, etc.

Permite incorporar elementos competitivos entre los operadores concursantes y a la vez actúa como un mecanismo de regulación a través de las bases de licitación.

Ha dado mejores resultados que la desregulación o que cualquier otro tipo de regulación en términos de tarifas, contaminación, congestión y calidad del servicio.

Se incentiva a la organización empresarial por parte de las asociaciones del transporte, ya que es económicamente más racional funcionar como empresa al momento de competir por los recorridos que actuar tan atomizadamente.

La supervisión y control por parte de las autoridades en cuanto a las unidades de transportación, aunque demanda un costo adicional es de fácil aplicabilidad ya que la tecnología utilizada en este servicio es sencilla.

Los costos y precios de los usuarios del sector son públicos, lo que facilitaría al organismo regulador establecer rangos de tarifa en las bases de licitación.

Debilidades :

La principal debilidad que presentó este mecanismo en Santiago, fue el poder de colusión que tuvieron las asociaciones, el cual puede llegar a entorpecer el proceso de licitación al no comportarse competitivamente. De hecho, en el último proceso de licitación se quiso incentivar la adopción de sistemas de cobro independiente y automático, pero resultó que los oferentes no compitieron en esta dimensión de propuestas. Si se logra neutralizar el poder de colusión de las asociaciones a través de las bases de licitación, como se intenta en Santiago, entonces el mecanismo de licitación daría resultados más efectivos. Aunque de cualquier manera los resultados logrados con este mecanismo han sido mejores que los obtenidos con la primera regulación y con la posterior desregulación total.

En Santiago se intentó neutralizar el poder de colusión, elevando el costo de coordinación al excluir de las bases el criterio de ponderación para evaluar las ofertas de los proponentes. Así, al existir incertidumbre en la manera de evaluar las propuestas disminuirían los beneficios derivados de una eventual colusión.