Temas Públicos

Temas Públicos No. 11 | Guatemala, diciembre 2000

TRANSPORTE PÚBLICO URBANO

1. Antecedentes

La discusión sobre la problemática del transporte público urbano en la ciudad de Guatemala parece ser un fenómeno que surge cada dos o tres años, sin que se encuentre una solución satisfactoria y a largo plazo. Una de las causas principales de que nunca se haya encontrado una solución es que el tema del transporte público – y particularmente el de las tarifas - se ve muy politizado, con presiones e influencias fuertes de varios grupos de interés. Muchos consideran que el transporte público es un servicio esencial, que debe garantizar la libre locomoción de los ciudadanos, contribuyendo así al buen funcionamiento de la economía. Este ha sido el motivo para seguir una política de subvención al transporte público urbano, con el objeto de garantizar un servicio accesible a todos los ciudadanos, incluyendo los de bajos ingresos.

Sin embargo, a pesar de que el transporte público ha contado con subsidios durante casi todo los setenta, ochenta y noventa, esta política no ha solucionado el problema de fondo, pues el sistema sigue teniendo las mismas deficiencias: servicio poco confiable, buses en mal estado, contaminantes, pilotos irresponsables, altas tasas de accidentes, inseguridad, etc. La falta de calidad del servicio parece ser resultado de la política de subsidios, pero también de una reglamentación inadecuada y de la ausencia, durante mucho tiempo, de una entidad municipal reguladora fuerte, dispuesta a normar, supervisar y controlar lo relativo al transporte urbano.

En esta edición de **Temas Públicos** se presenta un análisis de algunos cambios iniciados en el sistema del transporte público urbano en la ciudad de Guatemala, en su reglamentación, y en la supervisión del mismo durante los últimos años. Luego se aborda la problemática de las tarifas. Al final se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.

2. Descripción del Mercado

Según la información de la municipalidad (febrero 2000), el sistema del transporte urbano de la ciudad de Guatemala hace alrededor de 1.8 millones de viajes diarios, utilizando un total de alrededor de 3,200 buses. Entre ellos existen alrededor de 1,640 unidades convencionales,

modelo 1978 – 1989; 700 autobuses preferenciales, modelo 1990 hasta 1998; y 800 unidades nuevas, adquiridas en 1998. El servicio es prestado por empresas privadas, en la mayoría de los casos organizadas en asociaciones o cooperativas de transportistas. Las tarifas son fijas, uniformes y deben ser autorizadas por la municipalidad. Actualmente se cobra Q 0.75 por pasaje en los buses convencionales y Q 1.10 en los buses preferenciales y nuevos.

3. Soluciones adoptadas

A continuación se analizan algunas medidas tomadas en los años noventa con el objeto de mejorar el transporte colectivo urbano.

Munitrans

A consecuencia de los problemas políticos y sociales relacionados con los aumentos al pasaje, en 1994 la municipalidad inició su propio servicio de transporte público, conocido como Munitrans. Este servicio, prestado por la municipalidad con personal y equipo propios, funcionó en algunas rutas de la ciudad con unidades conformadas por un trailer de 45 pies de largo, halado por un cabezal, mediante el cobro de una tarifa de Q 0.50 por pasaje. El servicio funcionó solamente alrededor de un año, porque los costos del servicio eran muy altos, por lo cual operaba con pérdidas. Además, la longitud de las unidades, incómodas para los usuarios, dificultó el manejo de las mismas en la calle.

La creación de Emetra

En 1996, con el objeto de fortalecer la supervisión, regulación y fiscalización del transporte en la capital, se creó la Empresa Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito – Emetra –, que empezó a funcionar en 1997 y sustituyó a la Dirección de Transporte de la Municipalidad. En el área del transporte público urbano sus principales funciones consisten en regular y fiscalizar el sistema de transporte colectivo urbano de la ciudad y sus áreas de influencia.[1] Según su reglamento, Emetra tiene la siguiente atribución en cuanto al transporte colectivo: ´planificar, diseñar, construir, operar, adquirir, mejorar, controlar, supervisar, fiscalizar e incentivar la participación del sector privado, en la prestación de los servicios de transporte público colectivo, dentro del municipio de Guatemala y su área de influencia urbana´.[2] Su junta directiva se integra por el alcalde municipal, el concejal primero y tres directores titulares nombrados por el consejo municipal. Una de las atribuciones de la junta directiva es proponer al consejo municipal, para su aprobación final, las tarifas por el servicio del transporte público. Sin embargo, por ser una entidad creada *dentro* de la estructura organizacional de la municipalidad, y dada la forma en que está integrada su junta directiva, Emetra carece de independencia indispensable para ejercer sus funciones reguladoras y fiscalizadoras. Otro factor que dificulta el papel regulador, supervisor y fiscalizador de Emetra es la falta de recursos financieros y humanos suficientes.

[1] Emetra también tiene funciones respecto al tránsito en general, las cuales no se presentan aquí.
[2] Acuerdo de la Corporación Municipal publicado en el Diario Oficial del 3 de junio de 1997

La reestructuración de las rutas y su concesionamiento

El sistema de 155 rutas en la ciudad se caracterizaba por una coordinación ineficiente, ilógica y poca integrada, que lejos de optimizar las rutas, daba lugar a recorridos muy largos, y a una demanda insatisfecha, y contribuía al congestionamiento en varias vías principales. En 1998 Emetra inició un proceso de reestructuración del sistema, basándose en estudios sobre demanda y necesidades del transporte público. De las 155 rutas se eliminaron 33. El sistema actual cuenta con 122.[3]

Paralelamente con la reestructuración del sistema de rutas, la municipalidad cambió la forma en que se concesionaban las mismas. Antes de 1998 la concesión se hacía cabo mediante un procedimiento en que la persona o empresa interesadas en una ruta presentaba la respectiva solicitud en la municipalidad. Aprobada la solicitud, se otorgaba la concesión por plazo ilimitado. Este sistema no incentivó la competencia entre las empresas, pues prácticamente otorgaba a los adjudicatarios un monopolio sin límite de tiempo. En 1998 se introdujeron en el sistema dos nuevos elementos importantes: a) la adjudicación de las rutas mediante un proceso de licitación pública (en el esquema anterior era por solicitud), y b) la limitación del período de concesión a ocho años (antes tenía una duración ilimitada).

[3] Revista Metrópolis, número 1, p. 15

Cuadro 1
Regulación de costos versus regulación económica

Una característica importante del transporte urbano es la existencia de ´economías de red´: la optimización de las operaciones mediante el desarrollo de una red eficiente. Esto obliga a las empresas a tener un cierto tamaño para lograr operaciones a costos eficientes. En general es más eficiente tener una cantidad limitada de empresas que operan una red óptima de rutas, que contar con muchos transportistas que operan una sola ruta. La consecuencia es que una estructura de mercado en que se permite la libre entrada al mismo no necesariamente es lo más eficiente, pues a medida que aumenta la capacidad de la empresa los costos unitarios son menores (economías crecientes de escala). Por ello la regulación se centra en restringir la libre entrada al mercado para lograr el uso eficiente de la red. Algunas soluciones adoptadas en el pasado (regulación tradicional) son las siguientes: una empresa pública constituida en un monopolio; la autorización de rutas por parte del Estado a operadores privados.

La regulación tradicional se basa en la regulación de los costos del operador. El regulador trata de establecer la estructura de costos del operador, para luego fijar una tarifa (permitiendo una cierta utilidad). Sin embargo, el establecimiento de los costos reales por el regulador suele ser muy complicado, dada la asimetría de información que existe entre el regulador y el operador. Otro fenómeno que frecuentemente ocurre es ´la captura del regulador´, en que el regulador defiende los intereses de las empresas del sector y no tanto los de los consumidores. La regulación tradicional también le ofrece un incentivo perverso al operador, consistente en sobre-valuar los costos o en sobre-invertir.

En vista de los problemas de la regulación tradicional, la regulación moderna se basa en el principio de que es el mercado el que establece la tarifa. La regulación del transporte urbano se basa frecuentemente en el concesionamiento de partes de la red, regulando la entrada y salida del mercado. El operador que ofrece en la licitación pública el mejor servicio al precio menor gana la concesión. El regulador debe diseñar las áreas de concesión de tal manera que se aprovechen las economías de red. La concesión implica un derecho exclusivo, por tiempo limitado, para operar cierta parte de la red, pero siempre con una amenaza de entrada de competidores si el concesionario no cumple las obligaciones del contrato de concesión o si un competidor ofrece mejor servicio en la siguiente licitación. En el mejor de los casos la regulación debe buscar un mercado *disputable*, es decir eliminar en lo posible las barreras de entrada y salida al mercado.

Fuente: Elaboración propia, basada Stigler (1971), Averch-Johnson (1962) y en la teoría de Demsetz sobre *Franchise bidding* (1968).

El primer paso fue la división del sistema en 21 sectores, realizada simultáneamente con la reestructuración de las rutas. Luego, Emetra dio en concesión cada sector. Con la concesión se otorga al concesionario el derecho exclusivo a prestar el servicio en las rutas del respectivo sector. Los principales criterios para otorgar una concesión se basaron en la tarifa al público, el número y la calidad de las unidades, la frecuencia del servicio y la experiencia de la empresa.

Los sectores fueron adjudicados a catorce empresas (ver tabla 1) y el mismo año las nuevas rutas entraron en vigencia.

Tabla 1
Concesionarios del Transporte Urbano Público a partir del 1998

EMPRESA	SECTORES
COOBUSGUA R.L.	1, 3
BOLIVAR	2, 8, 21
VELOTAX	4, 6

LA FÉ	5, 20
UNION	7, 10
EGA	9, 14, 19
MICROTAX	11, 15
CIUDAD REAL	12, 13
AGUILA	14
METRO TRANSPORTES	15
LA MORENA	16
EUREKA	17
LA FLORIDA	18

Fuente: Contrato de concesión para la prestación del servicio público de transporte colectivo urbano de fecha 6 de julio de 1998

La tabla 1 muestra que varias empresas adquirieron más de un sector. Otras quedaron sin concesión, pues anteriormente a 1998 operaron aproximadamente 33 concesionarios. Los transportistas que operan en el mercado tienen distintas formas legales: asociaciones de propietarios, cooperativas, consorcios de autobuses y sociedades anónimas.

Elementos de los contratos de concesión

En 1998 se emitió un nuevo reglamento para la prestación del servicio público, el cual, según el contrato de concesión, debe ser cumplido por los concesionarios,[4] quienes deben cumplir también todas las obligaciones (horario, frecuencias, rutas, tipo de bus, etc.) estipuladas en las bases de licitación. Las empresas presentaron una fianza de cumplimiento por Q 750,000 al principio de la concesión, para garantizar la prestación del servicio. Pueden perder la fianza en caso de incumplimiento del contrato de concesión y del reglamento, el cual está en vigor durante todo el plazo de la concesión.

Las tarifas son fijas, uniformes, y deben ser autorizadas por la municipalidad. La uniformidad implica que no existe una diferencia en cuanto a la calidad del servicio, la ruta, la hora del día, etc. Actualmente se cobra una tarifa de Q 0.75 por pasaje en los buses convencionales y Q 1.10 en los buses preferenciales y nuevos, acordada entre los concesionarios y la municipalidad.[5] Sin embargo, la tarifa actual no incluye los costos de los concesionarios en cuanto a la depreciación de las unidades, ni contiene una prima respecto a una tasa de utilidad para los concesionarios, ni se aplican los arbitrios municipales (4% sobre boletos vendidos).[6]

Los contratos de concesión estipulan que se permite el ajuste periódico de las tarifas, lo cual se realiza a través de una fórmula basada en el cambio de los costos del servicio.[7] La fórmula de ajuste de tarifas es igual a la que el Estado aplica respecto a cualquier contrato o concesión.[8]

[4] Reglamento para la prestación del servicio público de transporte colectivo urbano del municipio de Guatemala, publicado en el Diario Oficial de 12 de febrero de 1998. Modificaciones al Reglamento publicados el 13 de marzo de 1998, 25 de agosto de 1998 y 5 de agosto 1999.

[5] Emetra y los transportistas calculan la tarifa de la siguiente manera: tarifa por pasaje = costos totales por unidad por día / número de pasajes por unidad por día.

[6] Según Rudy Maldonado Castillo, Presidente de la Asociación de Autobuses Urbanos, durante una reunión de la Comisión Multisectorial para el Transporte Urbano 2,000, y confirmado por Emetra.

[7] Contrato de concesión para la prestación del servicio público de transporte colectivo urbano, de fecha 6 de julio de 1998.

[8] Artículo 3 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (Acuerdo Gubernativo No. 1056-92).

Según la misma, el ajuste a la tarifa depende del cambio en el índice de precios y de la participación de los costos de operación en los costos totales del servicio. El siguiente cuadro presenta la fórmula de ajuste.

Cuadro 2
Fórmula de ajuste de la tarifa

$R = (C - 1) * E$

R = Valor del ajuste
E = Monto de la tarifa sujeta a modificación
C = Factor de reajuste de cada renglón
$C = Ko + \sum Ke * Ie/Io$
Ko = Coeficiente de ponderación que representa los costos fijos de los autobuses (gastos de administración)
Ke = Coeficiente de ponderación de cada elemento que integra los costos de operación de los empresarios
Ie = Indice de precios del período objeto de ajuste
Io = Indice anterior o posterior al Ie

Fuente: Contrato de concesión para la prestación del servicio público de transporte colectivo urbano de fecha 6 de julio de 1998.

Aunque los contratos de concesión estipulan la forma en que deben ajustarse las tarifas, las presiones políticas durante el año electoral 1999 impidieron que se aplicara la fórmula de ajuste, por lo cual las tarifas siguieron inalteradas durante 1998 y 1999. Como los costos de operación han aumentado en estos dos años (especialmente los costos del diesel, debido al aumento del precio de los combustibles a nivel internacional) los concesionarios, según ellos mismos, están operando con pérdidas. A principios del 2,000 los concesionarios pidieron a la municipalidad que se ajustara la tarifa. Sin embargo, en vez de aplicar la fórmula de ajuste de los contratos de concesión, como debería hacerse, en febrero del 2,000 la municipalidad convocó a una *comisión multisectorial*, con la participación de representantes de varios sectores de la sociedad, con el objetivo de establecer los costos del servicio y los ingresos de los concesionarios, y de hacer una recomendación respecto a una nueva tarifa. Sin embargo, la comisión tuvo serios problemas para establecer los costos e ingresos de los concesionarios y todavía no ha llegado a una propuesta en cuanto a la tarifa. Esto demuestra la dificultad que tiene el regulador o, en este caso, la comisión multisectorial, para establecer los costos e ingresos reales de los concesionarios, lo cual es resultado de la regulación tradicional (ver cuadro 1).

800 nuevas unidades

La municipalidad de Guatemala obtuvo en 1997 un préstamo del Banco Centroamericano de Integración Económica – BCIE – para comprar 750 unidades convencionales y 50 unidades articuladas.[9] Luego la municipalidad firmó convenios con los concesionarios en cuanto al uso de los nuevos buses. La municipalidad pagará la deuda con las amortizaciones de las letras que deberán cancelar mensualmente los concesionarios. Los transportistas deben pagar una cuota mensual de alrededor de US$ 700 por unidad para utilizarla. Sin embargo, muchos concesionarios tienen problemas financieros, por lo cual no pueden cancelar su cuota mensual, obligando a la municipalidad a recoger dichas unidades hasta que se pague la cuota establecida. Esta problemática pone de manifiesto que la municipalidad asumió un alto riesgo al suscribir el

[9] Decreto 16-97.

préstamo, adquirir las unidades y ser propietaria de las mismas, pues es ella la que debe cancelar el préstamo al BCIE. Además, al adquirir las unidades, la municipalidad asumió funciones esencialmente empresariales, lo que significa que no debería haberlas comprado. Estar involucrada en el sector como proveedor de buses y como entidad financiera no le permite cumplir independientemente (a través de Emetra) sus funciones de regulador, supervisor y fiscalizador del sistema, pues es al mismo tiempo juez y parte.

Con el ingreso de los 800 nuevos buses en el mercado se inició el retiro de las unidades más antiguas (modelos de 1978 y anteriores). Según la municipalidad, se retiraron 744 unidades.[10] Sin embargo, la supervisión del retiro de las mismas todavía es flexible, pues un gran porcentaje de las retiradas oficialmente, siguen operando ilegalmente en el sistema. Esto ha causado una disminución de ingresos a los concesionarios que operan legalmente.

4. Tarifa - Subsidios

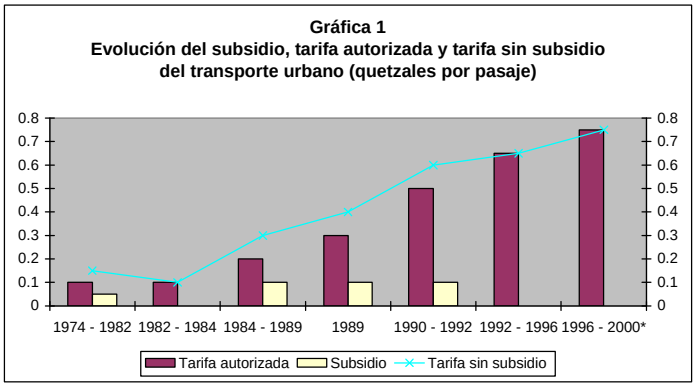
Hasta los años setenta el transporte urbano había funcionado sin subsidios a la tarifa. Sin embargo, a partir del año 1974 empezó a recibir subsidios, con el objeto de evitar un aumento brusco del pasaje como consecuencia de un fuerte incremento de los costos operativos.[11] El subsidio se otorgó de distintas formas: a veces se optó por proporcionar diesel gratis o a un precio inferior al mercado; en otros casos se concedió una exoneración de impuestos o se otorgó un subsidio por pasaje vendido. [12] Sin embargo, siempre era un subsidio a la oferta, o sea, a los transportistas, por lo cual el subsidio no necesariamente llegó a los usuarios. La gráfica 1 presenta la evolución del subsidio y de la tarifa del transporte urbano. Durante varios períodos, entre 1974 y el 2000, el subsidio representó hasta el 50% de la tarifa. En los últimos años no hubo subsidio.[13] La gráfica 2 presenta una comparación entre la evolución de la tarifa del transporte urbano (con y sin subsidio), de la inflación y del tipo de cambio a partir de 1973. Se concluye que el aumento de la tarifa y el crecimiento del tipo de cambio han sido paralelos: ambos factores aumentaron en alrededor del 750 % entre 1973 y 1999. Sin embargo, el aumento tarifario quedó muy atrás de la inflación, pues el índice de precios al consumidor (IPC) subió en alrededor del 2,200 % en el mismo período. En el caso hipotético que se hubiera aplicado retroactivamente la fórmula de ajuste del cuadro 4 durante todo el período 1974 – 2000, la tarifa hubiera aumentado paralelamente a la inflación.

[10] Revista Metrópolis, número 1, octubre de 1999, p. 8.

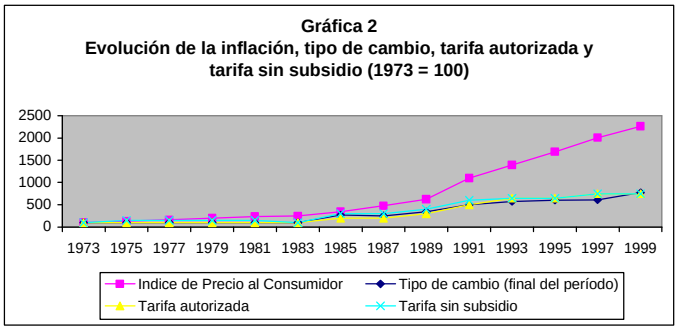
[11] Componente principal del costo es el combustible. En esta fecha es cuando los precios internacionales de combustibles empiezan a deteriorarse.

[12] Los siguientes decretos refieren al subsidio al transporte urbano: Decreto 42-74, Decreto 27-78, Decreto 65-78, Decreto 42-80, Decreto 56-80, Decreto 99-85, Decreto 98-87, Decreto 9-88, Decreto 81-89, Decreto 46-90, Decreto 51-91, Decreto 5-92, Decreto 45-92, Decreto 25-96, Decreto 106-96, Decreto 10-97, Decreto 75-98.

[13] Los transportistas sí reciben un Bono de Rehabilitación Ecológica ´Eco Bono´, que tiene por objeto mejorar el estado físico de las unidades. Sin embargo, pareciera que (todavía) no se ha cumplido este objetivo.



Fuente: Municipalidad de Guatemala (1993) y elaboración propia
* Tarifa del servicio convencional



Fuente: Elaboración propia

La tabla 2 presenta la composición actual (datos en diciembre de 1999) de los costos de los autobuses convencionales (que son los modelos antiguos, completamente depreciados, por lo cual no tienen el costo de pago de letra a proveedores) según Emetra. Además, se incluyeron los factores que más influyen en un cambio de los costos. Como puede verse, los factores que más

influyen en un cambio de los costos son el precio del diesel (26 %), la inflación (alrededor del 50% de los costos) y el tipo de cambio (24%).

Tabla 2
Componentes de costos, su participación y los factores influyentes para un autobús sin deuda (convencionales)

Componente	Participación	Factor influyente
Costos fijos		
Gastos de administración	4%	Inflación
Sueldos y salarios	16%	Inflación
Impuestos y tasas	1%	Inflación
Otros	3%	Inflación
Subtotal	24%	
Costos de operación		
Combustibles y lubricantes	26%	Precio del diesel
Mantenimiento, repuestos y reparaciones	24%	Tipo de cambio
Mano de obra	3%	Inflación
Subtotal	53%	
Costos financieros		
IVA	8%	Inflación
Utilidad	15%	Inflación
Subtotal	23%	
Costos totales	100%	

Fuente: Costos: Emetra; factores influyentes: elaboración propia.

La siguiente tabla presenta la evolución del precio del diesel, la inflación y el tipo de cambio durante los últimos doce años, y una estimación para el 2,000.[14] La tabla también incluye una estimación del comportamiento de la tarifa, si la misma se hubiera ajustado anualmente desde 1988 a los costos totales del servicio, aplicando una fórmula de ajuste que debería basarse en los cambios de los factores principales que influyen en el costo de operación: precio del diesel, inflación y tipo de cambio. Si se supone que la ponderación de los componentes de los costos no hubiera variado durante el período 1988 – 2,000, la fórmula para ajustar los costos podría ser la siguiente, que en el mejor de los casos debería tener un componente de eficiencia:

*Costo total = (índice de precio de diesel * 26%) + (índice IPC *50%) + (índice del tipo de cambio * 24%).*

Para este análisis se supone que la tarifa (sin subsidio) de 1988 es la ´correcta´, en el sentido de que la misma cubra todos los costos para operar un autobús, y que el grado promedio de ocupación de los autobuses (número de boletos vendidos por unidad) es igual durante el período

[14] Se inició el análisis a partir del 1988, pues el CIEN tiene datos sobre el precio del diesel desde este año.

de investigación. La última columna de la tabla 3 muestra la evolución de la tarifa, si hubiera sido ajustada anualmente a la inflación (lo cual es igual a la aplicación de la fórmula de ajuste acordada entre Emetra y los concesionarios a partir del 1998). La tabla 3 muestra que si la tarifa hubiera sido ajustada anualmente a todos los costos, el precio del pasaje en un bus convencional en 1999 hubiera sido Q 1.18, 43 centavos más (o sea, 57 % mayor) que la tarifa actual, que es de Q 0.75. Si la tarifa solamente hubiera sido ajustada a la inflación, en 1999 hubiera sido de Q 1.28 (71 % mayor).

Tabla 3
Evolución de los componentes de los costos y su repercusión en la tarifa

Año	Diesel		IPC		Tipo de cambio		Costos totales	Tarifa ajustada a los costos totales	Tarifa ajustada a inflación
	Precio (Q/galon)	Índice	real	índice	Real (Q/US$)	índice	índice	(Q/pasaje)	(Q/pasaje)
1988	1.96	100.0	655	100.0	2.7	100.0	100.0	0.30	0.30
1989	2.34	119.4	772	117.9	3.41	126.3	120.3	0.36	0.35
1990	3.04	155.1	1240	189.5	4.92	182.2	178.8	0.54	0.57
1991	5.95	303.6	1354	206.8	5.03	186.3	227.1	0.68	0.62
1992	5.95	303.6	1540	235.2	5.31	196.7	243.7	0.73	0.71
1993	5.95	303.6	1719	262.6	5.76	213.3	261.4	0.78	0.79
1994	6.43	328.1	1918	293.0	5.63	208.5	281.9	0.85	0.88
1995	6.68	340.8	2084	318.3	6.03	223.3	301.4	0.90	0.95
1996	8.04	410.2	2310	352.8	5.99	221.9	336.3	1.01	1.06
1997	8.55	436.2	2474	378.0	6.14	227.4	357.0	1.07	1.13
1998	7.68	391.8	2660	406.2	6.77	250.7	365.2	1.10	1.22
1999	8.37	427.0	2790	426.2	7.73	286.3	392.9	1.18	1.28
2000*	10.26	523.5	2958	451.8	8.12	300.6	434.1	1.30	1.36

Fuente: elaboración propia. Datos sobre precio del diesel: Dirección General de Hidrocarburos, Ministerio de Energía y Minas
* Estimación basada en: precio del diesel enero 2,000; inflación estimada de 6% para 2,000; depreciación del tipo de cambio estimada del 5% para 2,000.

El análisis muestra, como la teoría establece, lo difícil que ha sido la regulación de costos en el sentido de establecer todos los relevantes del servicio por parte del regulador y su incorporación en las tarifas. Además, la política de subsidios al transporte urbano impulsada por los gobiernos no ha dado los resultados que ellos esperaron. El Estado nunca asumió la consecuencia de su política de frenar el aumento de las tarifas, pues no otorgaron ´suficientes´ subsidios para cubrir el crecimiento de los costos, por lo cual los transportistas tenían que asumir en su mayor parte este aumento. Mientras los transportistas no logren aumentar el ingreso promedio por bus mediante la venta de más boletos, este proceso resulta en pérdidas. Además, los subsidios otorgados distorsionaron el mercado, creando un desequilibrio entre la demanda y la oferta del transporte público urbano. Por ello la tarifa autorizada hoy es más el equivalente a un precio tope, que no refleja el costo real del servicio. El resultado de esta política es servicio de mala calidad,

buses obsoletos, en mal estado y deteriorándose cada vez más, pilotos mal pagados e irresponsables, etcétera.

5. Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

La regulación adoptada en las últimas tres décadas se ha basado en costos
En la práctica la regulación adoptada en las últimas tres décadas se ha basado en la fijación de las tarifas por el regulador (el Estado o la municipalidad), mediante un esfuerzo por parte del regulador de identificar los costos relevantes del servicio. Debido a los fenómenos de la ´asimetría de información´, de la ´captura del regulador´ y el incentivo de sobre-invertir, el regulador tiene serios problemas para establecer la tarifa, por lo cual la regulación tradicional no ha sido lo óptimo. Los serios problemas que la *comisión multisectorial* actualmente tiene para establecer los costos e ingresos de los concesionarios y proponer una nueva tarifa demuestran que la regulación tradicional conlleva complicaciones.

En la práctica la regulación no ha motivado una prestación eficiente del servicio
Existe el convencimiento de que el mercado del transporte público urbano requiere cierto grado de regulación, dadas sus características particulares. La existencia de economías de red, en que cada operador debe contar con una red óptima para operar eficientemente, hace que la libre entrada al mercado muchas veces no conlleve la eficiencia económica. Por ello una regulación moderna podría estimular un mercado eficiente mediante una asignación de rutas basada en criterios de mercado (tarifa más baja).

Avances en el transporte público urbano, pero el tema de las tarifas sigue politizado
La licitación pública en 1998 para concesionar rutas en el transporte público urbano a un plazo determinado es una mejora en comparación con el sistema anterior, basado en solicitudes de rutas que se otorgaron por periodos interminables. La licitación introdujo una mayor competencia entre los transportistas para adquirir una concesión. Además, la tarifa era un criterio de selección para adjudicar las concesiones, por lo cual se introdujo el mecanismo del mercado para establecer la tarifa, substituyendo al regulador como responsable de fijarlas. Los contratos de concesión también obligan al concesionario a cumplir ciertas normas de calidad, y contienen un procedimiento claro para ajustar periódicamente la tarifa a los costos de operación. Mediante la creación de la Empresa Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito – Emetra – se intentó obtener una mayor regulación, supervisión y fiscalización del transporte urbano. Sin embargo, por ser una entidad creada dentro de la misma, sin independencia funcional y con una junta directiva presidida por el alcalde, Emetra no puede ejercer sus funciones con independencia absoluta. Eso es particularmente evidente en el tema de las tarifas, pues la autorización de estas sigue siendo manejada políticamente. Además, mediante la compra de las 800 unidades nuevas, la municipalidad asumió funciones operativas, lo cual afecta sus funciones reguladoras y supervisoras. Otro factor que dificulta el papel regulador, supervisor y fiscalizador de Emetra es la falta de recursos financieros y humanos suficientes.

Recomendaciones

Corto Plazo

Dada la existencia de los contratos de concesión con vigencia hasta el 2006, no es oportuno cambiar el sistema de concesionamiento del transporte público urbano a corto plazo. Sin embargo, dentro del sistema actual, se recomiendan las siguientes medidas:

Fortalecer la posición de Emetra

El transporte urbano requiere un ente regulador fuerte que vele por el cumplimiento de las normas de calidad y aplique sanciones cuando sea necesario. Emetra debe ser una entidad independiente de la municipalidad para lograr cumplir sus funciones reguladoras, fiscalizadoras y supervisoras. Una responsabilidad importante de Emetra es la autorización de las tarifas, aplicando una fórmula de ajuste clara. Su autonomía garantiza que la influencia política en la fijación de las tarifas (mediante un procedimiento claro) será menor, y que las decisiones respecto a la tarifa no serán afectadas por grupos de presión. Es importante que Emetra tenga independencia financiera, pues su presupuesto no debe depender de transferencias de la municipalidad. Por ello Emetra podría recibir sus ingresos de un sobrecargo a la tarifa al usuario del transporte urbano. A final de cuentas es el usuario quien se beneficia más de una supervisión y una fiscalización efectivas.

Fijar tarifas basadas en costos, sin subsidio

Las tarifas del transporte público urbano autorizadas por Emetra deben basarse en los costos del servicio, sin otorgar subsidios que puedan distorsionar el mercado. Además, el Estado no debe trasladar fondos a un pequeño grupo de beneficiarios, que ni siquiera son los más pobres. Para ajustar periódicamente las tarifas se debe aplicar la fórmula de ajuste de los contratos de concesión, pues esto es la forma acordada entre Emetra y los concesionarios, y los contratos deben ser respetados. De mutuo acuerdo entre las partes, se puede pensar en aplicar una fórmula basada en los parámetros que más influyen en los costos: el precio del combustible, la inflación y el tipo de cambio. También se debe indicar claramente cada cuánto tiempo se revisarán las tarifas. Sin embargo, la fórmula actual no ofrece ningún incentivo al concesionario para mejorar su eficiencia operativa. La fórmula debe incluir un factor de eficiencia, que incentive al concesionario para aumentar sus ventas, o que logre una mayor eficiencia de costos en sus operaciones, sin sacrificar la calidad del servicio. Por ejemplo, podría aplicar una fórmula que permitiera trasladar solamente el 90% del aumento de los costos hacia la tarifa.

Mediano Plazo

Modificar el sistema en vista a una regulación económica

El transporte público urbano debe evolucionar desde un sistema en que es la municipalidad quien establece la calidad y la tarifa del servicio hacia un esquema en que sea el mercado (tanto los operadores, como los usuarios) quien lo hace. En el actual sistema de concesiones se debe introducir o fortalecer algunos elementos para lograr mayor competencia en la adjudicación los servicios. Para ello, los bases de licitación para las concesiones y las concesiones mismas deben

ser diseñadas de tal manera que se incentive la creatividad de los operadores para ofrecer un servicio eficiente y óptimo, dadas las preferencias y las condiciones económicas de la población. El sistema debe recompensar un comportamiento bueno y castigar uno malo o deficiente. Además, las áreas de concesión deben permitir captar las economías de red para lograr un sistema eficiente. El plazo de las concesiones debe limitarse a dos o tres años (existe un mercado secundario de autobuses, por lo cual el concesionario no ´pierde´ su inversión en ellos), para que sean la eficiencia y el miedo de perder la ruta frente a un mejor postor los garantes del servicio. Debe eliminarse la tarifa uniforme y sustituirla por una de mercado que sea diferenciada (dependiendo de lo que cada operador ofrezca en la licitación). Según este esquema solamente se permitirá un ajuste periódico a la tarifa cuando el concesionario demuestre que la calidad del servicio ha mejorado.