

CIUDADES

VOLUMEN 1

Alfredo Rodríguez y
Paula Rodríguez,
editores

Santiago, una ciudad neoliberal



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor General
Fernando Carrión

Coordinador Editorial
Manuel Dammert G.

Asistente Editorial
Ana Carrillo Rosero

Comité Editorial
Fernando Carrión
Michael Cohen
Pedro Pérez
Alfredo Rodríguez
Manuel Dammert G.

Diseño y diagramación
Antonio Mena

Impresión
Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-03-2

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel: (593-2) 2462739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: junio de 2009

Contenido

Presentación	9
Introducción	11
Capítulo I	
La disputa por la ciudad: los pobladores (1957–1973)	
Presentación	29
Breve reseña histórica de la orientación política de las políticas sociales en Chile	35
<i>Javier Martínez y Margarita Palacios</i>	
La movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile: 1964–1972	53
<i>Joaquín Duque y Ernesto Pastrana</i>	
Lucha, vida, muerte y esperanza: historia de la población La Victoria	65
<i>Guillermina Farías</i>	

Capítulo II

La destrucción de la ciudad: castigo y mercado (1973–1990)

Presentación	73
Cómo gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados	81
<i>Alfredo Rodríguez</i>	
Las víctimas de un año de protesta y represión	111
<i>Hechos Urbanos, Juventud (Edición especial, s/n)</i>	
Relocalización socio espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular	123
<i>Eduardo Morales y Sergio Rojas</i>	
Estructura administrativa de la ciudad	143
<i>Clarisa Hardy</i>	

Capítulo III

La ciudad neoliberal realmente existente (1990–2008)

Presentación	161
Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo	167
<i>Carlos A. de Mattos</i>	
Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1979–2008	207
<i>Pablo Trivelli</i>	
Santiago, una ciudad con temor	229
<i>Enrique Oviedo</i>	

Nuestros miedos	249
<i>Norbert Lechner</i>	

Capítulo IV

Tres ejemplos de políticas reales: lo que es no es

Presentación	269
--------------------	-----

Planificando la ciudad virtual: megaproyectos urbanos estatales y privados	277
<i>Iván Poduje y Gloria Yáñez</i>	

El traje nuevo del emperador: las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile	301
<i>Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes</i>	

Evolución de la regulación y la organización del transporte colectivo por buses en Santiago. Antecedentes para Transantiago	327
<i>Oscar Figueroa</i>	

Transantiago: Propuesta y conclusiones. Resumen del Informe de la comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados (2007)	351
--	-----

Colofón

Presentación	357
--------------------	-----

Los imaginarios de La Victoria	359
<i>Francisca Márquez</i>	

Evolución de la regulación y la organización del transporte colectivo por buses en Santiago. Antecedentes para Transantiago*

Oscar Figueroa

Introducción

Transantiago es el resultado de un largo proceso de evolución del transporte público por buses en Santiago, que ha transitado durante los últimos treinta años por modalidades abiertamente diversas e incluso contrapuestas en su desarrollo. En buena medida, la conformación del sistema de transporte de la ciudad tiene una verdadera génesis hacia fines de los años setenta, y ella ha permeado todas las etapas posteriores de su evolución, dejando que la actual organización sea heredera de muchos de los rasgos anteriores, sus vicios y sus virtudes.

Un análisis de dicha evolución debe ser útil para arrojar luces sobre la situación actual y los problemas y desafíos que se plantean. Este trabajo se propone precisamente aportar los antecedentes de la evolución de la oferta del sistema de transporte por buses, desde la profunda desregulación decretada en los momentos del gobierno militar, hasta los esfuerzos de re-regulación y de organización previa al lanzamiento del proyecto Transantiago.

El análisis de los modos de regulación del transporte lleva a identificar tres formas principales que gobiernan habitualmente estos sistemas. Se trata, en primer lugar, de la regulación técnica, que contiene lo esencial de las normas y capacidades que se definen como exigencia en la provisión del servicio. Una segunda dimensión consiste en la regulación pública, es decir, el conjunto de atribuciones de la autoridad para asegurar la regularidad del servicio, su inserción en la economía y en la ciudad y su sentido de utilidad pública. Por último, existe una regulación profesional, que

* Artículo inédito.

concierno a las formas de gestión y de organización que se imponen las instancias de los propios transportistas, cuyo fin es asegurar, por una parte, su unidad como oferentes del servicio; y por otra, su coordinación y eficiencia operativas.

La evolución del transporte público de Santiago en este periodo de análisis parte precisamente con la abolición de la regulación pública, en el sentido de que la autoridad elimina las normas y reglas que restringen el ingreso y salida del mercado por parte de los operadores y, al mismo tiempo, libera las formas en que éstos pueden ofrecer el servicio. La regulación técnica se verá menos alterada, mientras que la regulación profesional, interna a los transportistas, pasará a desempeñar un rol más importante y a ocupar una buena parte de los espacios abandonados por la función pública. La política de desregulación practicada desde fines de los años setenta sólo pudo anular la regulación pública, fortaleció la regulación profesional y debilitó consecuentemente la regulación técnica del servicio. Así, la abolición del rol de regulación de la autoridad como garante del servicio público dio paso a la regulación profesional casi sin contrapeso y a la hegemonía de los transportistas, provocando una dominación de los objetivos privados de la actividad y una relativización de sus fines sociales.

Desde este punto de vista, la historia de los treinta años que aquí se analizan corresponde a la evolución de las formas de regulación desde el predominio sin contrapeso de la regulación profesional, hasta la recuperación plena de la función reguladora por el Estado y el proceso de transición que lo intermedia.

La desregulación pública se asumió con el objetivo de descentralizar el manejo de los servicios y asegurar una flexibilidad y diversidad más propias a las condiciones de la demanda. Esta propuesta se soportaba en la idea básica de que alejar del Estado y de instancias de poder centralizado la gestión de los servicios permitía que otros factores más dinámicos, como el mercado, se encargaran de promover una mejor adaptación de él. El análisis de los resultados de tal experiencia y las debilidades públicas observadas aún en la gestión de Transantiago, permiten desmentir tal argumento.

La organización de los operadores

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

Funcionando al margen de toda regulación y control del poder público, los artesanos transportistas autobuseros necesitaron desarrollar una organización interna fuerte para asegurar su estabilidad frente a la competencia con el servicio formal de los tranvías y a las eventuales restricciones institucionales que resultaban de un servicio que era ilegal en la práctica. Es así como se crearon las asociaciones, concebidas como la agrupación del conjunto de operadores que trabajaban en una línea y que necesitaban una coordinación interna para ofrecer un servicio homogéneo y regular. Las asociaciones por línea se encargaron, entonces, de definir los trazados de sus recorridos, de decidir las frecuencias, las paradas y, en algunos casos, incluso el tipo de material rodante que utilizarían. Hacia el exterior, su función se desplegaba en torno a la aceptación de nuevos candidatos a asociados y a la representación de sus intereses ante eventuales negociaciones o conflictos con otras asociaciones o con el poder público. Así se gestó la esencia de la regulación profesional.

La mayor expansión del servicio de buses y la posterior crisis de los tranvías permitió, hacia los años cincuenta, una consolidación del transporte urbano por buses y, en consecuencia, la instauración de mecanismos de regulación pública de su funcionamiento. Dado el hecho real de que las líneas constituían en la práctica una red del servicio, las autoridades se encargaron de consagrar dicha realidad, interviniendo en los espacios considerados más sensibles para garantizar un servicio público. A cada asociación se le otorgó un permiso de operación y se establecieron los cupos de vehículos permitidos de operar y los recorridos, a partir de las propias definiciones de los operadores. Por otra parte, se determinó que la fijación de las tarifas sería una atribución de las autoridades.

Los años cincuenta y sesenta son cruciales para la suerte ulterior del servicio de buses. Fue entonces cuando la ciudad comenzó a crecer a rit-

mos más acelerados, la movilidad y la demanda de transporte colectivo aumentaron y el tranvía desapareció. El servicio de autobuses se expandió y con ello la actividad alcanzó mayores niveles de acumulación. En estas condiciones, la oferta creció bajo dos modalidades distintas: de una parte, el progreso de los empresarios ya existentes, que renovaban y aumentaban su material rodante; de otra, el ascenso de algunos choferes a propietarios, a través de la compra de los viejos vehículos a sus antiguos patrones.

Fueron estas formas de acumulación las que dieron lugar a la formación, dentro de cada asociación, de dos tipos de operadores: los “artesanos”, antiguos choferes que más tarde se convirtieron en propietarios de uno o dos vehículos, por lo general antiguos; y los “empresarios”, que poseían más de tres vehículos, a veces bajo forma de propiedad familiar, y cuya existencia como propietarios es de antigua data. Mientras los primeros realizaban normalmente una gestión apenas equilibrada de su actividad, administrando sus recursos en el día a día, los segundos manejaban criterios eficaces de administración y de gestión de sus equipos, acumulaban y se modernizaban.

La organización empresarial que primó hasta los años setenta tiene características heredadas de la organización primitiva, siendo el único cambio de significación la creación de las llamadas “asociaciones gremiales”, que reemplazaron durante los años setenta a las antiguas formas de asociación por ruta o cooperativa. La asociación gremial era una agrupación sin fines de lucro, en donde se reunían voluntariamente los operadores para acordar acciones vinculadas con la coordinación y administración de la operación, y que no estaban orientadas por el afán de lucro. Por el contrario, cada socio tenía intereses comerciales para la operación de su vehículo, lo que daba origen a un sistema que consagraba la individualidad del propietario y la individualidad de la búsqueda de beneficio, al quedar expresamente prohibido que ello se realizara a través de la forma asociativa de la ruta.

Las asociaciones gremiales tenían sólo gastos de operación, consistentes en un mínimo de administración y el arriendo de un local. Estos costos eran financiados por los socios operadores a través de un pago diario que cancelaba el bus en el momento que comenzaba su operación. En muchos casos existían cuotas adicionales para cubrir servicios de tipo mutualidad (servicios de salud, entre otros) y servicios legales en casos de accidentes.

La asociación gremial funcionaba como una asamblea, donde las decisiones eran tomadas casi exclusivamente a ese nivel, aunque en general el presidente de cada asociación tenía un importante liderazgo sobre el conjunto de los socios. Las asociaciones gremiales estaban confederadas, existiendo organizaciones a nivel de la ciudad de Santiago que agrupaban a los operadores.

A pesar de los aumentos en la tasa de propiedad de vehículos, siempre se mantuvo el principio de “un dueño, un autobús”. Ello se debía a que la lógica de la organización empresarial dependía de esta estructura predominantemente atomizada. El cuadro siguiente muestra la situación previa a la implementación del proceso de licitación de rutas de 1991.

Cuadro 1: Estructura de propiedad del sistema de transporte colectivo urbano de Santiago, 1990

	Mono-propietario	Pequeño empresario	Empresario con flota	Empresas de línea	Total
Total empresarios	4.800	1.200	400	6	6.406
Total buses	4.800	3.600	3.200	360	11.960

Fuente: Opazo y otros (1993).

El mantenimiento de la estructura atomizada con mono-propietarios como fenómeno dominante fue absolutamente funcional a la modalidad de gestión y de regulación interna de las organizaciones empresariales. La mono-propiedad, siendo en general menos eficiente, permitía que los rendimientos de la actividad se midieran por el rendimiento de los operadores menos eficientes, sirviendo éstos como referente para las negociaciones frente a la autoridad.

Al interior de cada asociación, los intereses de mono-propietarios y empresarios se sintetizaban en un comportamiento único de los transportistas. A pesar de las grandes diferencias entre los operadores, los mecanismos de unificación interna persistían, puesto que, de hecho, todos eran socios e iguales en el seno de sus líneas. En realidad, la diversidad era alentada por la asociación y sostenida por el carácter unificador y solidario de ella. Esta condición hacía posible la coexistencia y la reproducción de las condiciones de mantención de esta desigualdad, en la medida en que el resultado global parecía ser, en esencia, benéfico para todos los transportistas.

De la regulación a la desregulación

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

Durante más de diez años se aplicó un proceso gradual de desregulación del transporte colectivo, que progresó finalmente hasta una libertad de operación casi absoluta. En 1979 se liberalizaron las normas de entrada para nuevos operadores en líneas nuevas o existentes, gracias a una reglamentación flexible que otorgaba la aprobación ministerial casi automática a toda demanda. En 1983 se puso en vigor la libertad tarifaria: las tarifas se hicieron dependientes de la decisión de cada operador individualmente, lo que permitía incluso tener tarifas diferentes al interior de una misma línea. En 1984, en vista del crecimiento excesivo del parque, se impidió la entrada de nuevos vehículos al servicio, aunque muchos ingresaron de manera ilegal. Esta situación se mantuvo hasta que una decisión ministerial legalizó a estos operadores y decretó, en marzo de 1988, la libertad de entrada y de salida sin restricciones.

A partir de 1988, todo operador fue libre de servir cualquier recorrido, sin autorización previa. Esto significó que nuevas líneas podían ser creadas o que aquellas que ya existían podían ser modificadas a voluntad por los transportistas (Fernández y De Cea, 1985).

Evolución de la oferta

Al cabo de diez años de aplicación de las medidas de desregulación, la organización del servicio mostraba cambios significativos tanto en los aspectos cuantitativos como en los cualitativos. Uno de los primeros que se pusieron en evidencia fue el crecimiento continuo de la oferta de trans-

porte. Entre 1977 y 1989, el parque de buses de transporte colectivo de Santiago más duplicó.

Cuadro 2: Santiago: evolución del parque de vehículos de transporte colectivo de superficie, 1977-1989

Año	Autobuses	Taxibuses	Total
1977	3.244	1.516	4.760
1978	3.478	1.614	5.092
1979	3.467	1.718	5.185
1980	3.928	2.115	6.043
1981	3.964	2.117	6.081
1982	4.437	2.142	6.579
1983	4.588	2.590	7.178
1984	5.323	2.917	8.240
1985	5.581	3.072	8.653
1986	6.193	2.711	8.904
1987	6.883	3.797	10.680
1988	6.868	4.026	10.894
1989	6.378	4.164	10.542

Fuente: Figueroa (1990).

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

Cuadro 3: Santiago: oferta dinámica de transporte colectivo por buses (en miles de asientos/kilómetro por mes)

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

Fuente: Figueroa (1990).

Esta situación produjo una mejora en el nivel de servicio. En 1990 había 108 líneas en operación (56 de buses y 52 de taxibuses), 29 más que en 1980. La cobertura espacial del servicio también aumentó: entre 1978 y 1986, el kilometraje total de los nuevos recorridos se incrementó en 450 km, aunque sólo 56 correspondan a rutas donde no existía previamente servicio. La longitud promedio de las líneas creció desde 48 km en 1986 a 54,6 km en 1989, dando cuenta no sólo de la expansión de la oferta, sino también de la expansión del área urbana de la ciudad (Ortúzar, 1988).

El servicio también tuvo progresos en cuanto a accesibilidad física, a tiempos de espera y a comodidad al interior de los vehículos. Se estima que en ese entonces el tiempo de acceso a pie a las paradas de autobús era de diez minutos en promedio, las frecuencias medias de paso de los vehículos se situaban alrededor de un autobús cada tres minutos, mientras que las tasas de ocupación de los vehículos eran relativamente bajas.

La flota sufrió durante este periodo un fuerte proceso de envejecimiento, dada la posibilidad de incorporar buses usados, lo que produjo a menudo incrementos de edad a una velocidad mayor que el ritmo regular de envejecimiento por paso del tiempo, es decir, a aumentos de edad anuales superiores a un año.

Cuadro 4: Santiago: edad media del parque de vehículos e transporte colectivo (en años)

Año	Autobuses	Taxibuses
1980	6,95	4,95
1981	7,95	5,74
1982	8,2	5,73
1983	9,27	6,85
1984	9,6	7,79
1985	10,04	8,80
1986	11,6	9,51
1987	s. i.	s. i.
1988	12,1	9,54

Fuente: Figueroa (1990).

Aunque entre los taxibuses este proceso se morigeró en los últimos años, dicha mejoría no logró compensar el profundo proceso de envejecimiento vivido sobre todo hasta 1986.

La organización profesional y la regulación

Las modalidades de regulación imperantes produjeron algunas manifestaciones institucionales distintas a lo que se había observado tradicionalmente hasta entonces. En primer lugar, surgió una mayor diversidad entre las organizaciones de los operadores, al integrarse a la oferta algunas empresas formalmente constituidas, creadas después de 1980. En segundo lugar, se verificaron ciertas modificaciones en las formas de gestión de las asociaciones, donde la tradicional y poco ágil administración basada en la asamblea de socios dio paso, en muchos casos, a una mayor independencia de la función ejecutiva, con mayores grados de profesionalización.

Al interior de las asociaciones se observó también un mayor proceso de diferenciación entre sus miembros. Una buena parte de los nuevos vehículos incorporados al sistema pertenecían a los operadores “empresarios”, quienes aumentaron además su grado de concentración. En este sentido, es importante observar que la tasa de propiedad, que en 1985 era de 1,33 vehículos por propietario, hacia fines de los años ochenta se elevó a 1,67. Dicha diferenciación llevó también a resultados operativos diversos según el tipo de transportista. El cuadro siguiente muestra los distintos resultados operacionales y económicos de diferentes vehículos de una misma línea, sabiendo que los más modernos pertenecen normalmente a propietarios “empresarios”.

Cuadro 5. Santiago: datos básicos sobre la operación de algunos vehículos de una asociación de transporte colectivo						
Modelo año	1969	1972	1974	1977	1981	1988
Pasajeros transportados	258	2.267	2.678	2.569	3.461	4.423
Km recorridos	170	1.374	1.589	1.314	1.900	1.995
Precio del vehículo (\$ millones de 1990)	1,5	3	3	5,5	6,5	14
IPK	1.518	1.650	1.685	1.955	1.822	2.217
Rentabilidad anual (por ciento)	-48,8	73,5	96,3	57,6	54,8	40,1
Rentabilidad/ pasajero	-93,8	31,6	35,0	40,0	33,3	41,2
Rentabilidad/km	-48,4	46,1	53,8	66,3	50,0	70,0

Fuente: Figueroa (1990).

Sin embargo, los cambios más importantes se produjeron en el conjunto de la red de transporte, en la medida en que la desregulación pública dio paso a un esfuerzo global de organización del sector por parte de los operadores. La regulación profesional asumió el rol de uniformar la suerte de los transportistas, asegurando permanentemente que a pesar de las diferencias de perfil y de rendimiento, la suerte del conjunto de los operadores debía permanecer unida. De esta forma, en el contexto de la libertad de tarifas, el sistema, regulado por los propios empresarios, garantizaba que los resultados operacionales en el mediano plazo fueran siempre convenientes hasta para los empresarios más ineficientes. A los operadores más exitosos y mejor organizados, las tarifas definidas según el operador más ineficiente les deparaban rentabilidades extraordinarias, bien superiores a la media.

Los costos de operación y las tarifas

La libertad tarifaria condujo a un aumento agudo de las tarifas. Entre 1979 y 1988 su crecimiento en términos reales fue de 147 por ciento. Si se compara la evolución de las tarifas con la de otros parámetros, las cifras disponibles para el periodo 1979-1986 muestran que, en taxibuses y buses, los aumentos superaron en dos y tres veces respectivamente el índice de precios al consumidor, y fueron 1,3 y 2 veces mayores que el aumento de precios del combustible, en el mismo orden respectivo (Sapag y Sapag, 1987).

Cuadro 6: Santiago: evolución de las tarifas reales del transporte colectivo (en pesos de 1987)

Año	Autobuses	Taxibuses
1977	21,74	28,81
1978	21,71	29,92
1979	23,67	32,68
1980	24,90	33,20
1981	28,75	36,66
1982	38,99	47,89
1983	42,90	45,44
1984	52,30	54,01
1985	63,90	63,90
1986	54,45	54,45
1987	58,52	58,52

Fuente: Figueroa (1990).

El nivel de servicio, el grado de cobertura más fino, la longitud de las rutas y las frecuencias practicadas produjeron un servicio costoso. En este sentido, pareciera que la mejora en la cantidad y la calidad del servicio no se detuvo en el punto de óptima rentabilidad privada y social. En efecto, con un parque sobredimensionado, se crearon niveles de subocupación en la flota y bajos rendimientos económicos que debieron resolverse con alzas del precio del boleto.

Cuadro 7: Santiago: número de pasajeros transportados por vehículo, 1977-1988

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

Fuente: Figueroa (1990).

En la medida en que la organización del sector y su contexto legal no estimulaban la competencia tarifaria, los operadores individuales buscaron mecanismos diferentes para asegurar un nivel mayor de clientela. Fue así como se produjo una competencia operativa en la calle cuyo fin era aumentar las tasas de ocupación de los vehículos y que tuvo fuertes repercusiones sobre la calidad y el nivel de servicio (Figueroa, 1987). Las estrategias puestas en práctica se concentraron primero en la competencia entre líneas, pero más tarde se ampliaron a la competencia entre operadores individuales, incluso entre los mismos socios de una línea.

Entre los mecanismos de la primera modalidad se practicaron la prolongación de los recorridos, su paso por el centro y el aumento del parque de vehículos de la línea. El aumento del parque y la mayor cobertura de la ciudad, cuestiones estrechamente ligadas, eran también coherentes con

la expansión de la ciudad. El aumento en la cantidad de vehículos por línea obligó a aumentar las frecuencias y a prolongar los recorridos para que cada operador pudiera realizar una cantidad razonable de vueltas por día y asegurar un piso razonable de ingresos.

Sin embargo, las medidas tomadas a este nivel pierden su eficacia específica cuando se generalizan. Si bien es cierto que los primeros operadores innovadores que prolongaron recorridos y mejoraron frecuencias se beneficiaron de una clientela más importante, en el momento en que estas medidas se expandieron a toda la oferta dejaron de ser fuente de atracción adicional de pasajeros y de ganancias extraordinarias. A pesar de ello, en las condiciones de ese momento, todos los operadores estuvieron obligados a seguir la tendencia, so pena de dejar de ser competitivos. Este comportamiento entró en un círculo vicioso que no pudo ser detenido, con resultados contrarios a los esperados, pues en última instancia tuvo un efecto inflacionario sobre los costos y las tarifas.

Habiéndose agotado la modalidad de competencia a nivel de las líneas, los operadores se orientaron hacia la segunda estrategia, es decir, la que se refiere exclusivamente a la conducción de los vehículos. En este aspecto, comenzaron a poner en práctica diversos recursos, que iban desde las paradas en cualquier lugar de la vía (Gibson, 1984), hasta los cruces de vehículos, los desbordes, la invasión de otras vías y otras rutas, y la limitación de la oferta de servicio de algunos operadores sólo a los tramos rentables de los recorridos.

Las distintas medidas implementadas con el objetivo de mejorar la capacidad competitiva de los operadores crearon siempre un contraefecto a nivel de los costos, pues este tipo de competencia promovía regularmente aumentos tarifarios. Las prácticas de los transportistas produjeron una mayor ineficiencia, que se expresaba en reducciones de las velocidades comerciales y, por lo tanto, en mayores costos de transporte.

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

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

Ya se ha visto cómo el conjunto de los empresarios de una asociación debe ser solidario en lo que concierne a la determinación de las tarifas según los parámetros del más ineficiente de los operadores. Pero al alentar esta práctica de solidaridad, el operador más eficiente se beneficiaba de hecho de una sobreganancia, proveniente de la diferencia entre sus costos reales y los costos de referencia para la determinación de las tarifas.

Finalmente, los grados elevados de ineficiencia del sector constituyeron también un factor de aumento de los costos de operación. En la medida en que existía la libertad tarifaria, los operadores siempre podían hacer repercutir todos sus costos en las tarifas que practicaban. Ello garantizaba un margen de seguridad elevado a los operadores, que les permitía no temer a las ineficiencias, a las experimentaciones o a los errores.

Además de la baja en los rendimientos, provocada por el aumento de parque y su envejecimiento, las características mismas de la operación reforzaron esta ineficiencia. La prolongación de los recorridos redujo las tasas de ocupación de los buses, aumentando al mismo tiempo el paso de vehículos por zonas de baja densidad de demanda. Esto produjo un aumento marginal de los costos por pasajero que sobrepasaba los ingresos marginales generados por cada nuevo viajero. La circulación excesiva por los principales ejes y por las zonas centrales de la ciudad disminuyó la velocidad media de circulación y, en consecuencia, la rentabilidad (diez años

antes, un vehículo alcanzaba a realizar diez vueltas diarias, mientras que a fines de los ochenta sólo hacía cinco o seis; en aquella época, en una jornada subían más de mil personas a un bus y en la segunda fecha la media fluctuaba en alrededor de cuatrocientos). La presencia del conjunto de vehículos trabajando toda la jornada implicaba un gasto considerable de esfuerzos y recursos, con resultados que podrían ser producidos con potencialidades mucho menos importantes.

Las consecuencias de la desregulación

El aumento tarifario tuvo consecuencias muy fuertes en la elección modal de viajes de las familias de bajos ingresos. Entre ellas, cuyo presupuesto para transporte constituía el segundo rubro en importancia de sus gastos (Schkolnik y Teitelboim, 1988), se produjo una importante renuncia al uso de los modos motorizados en favor de la caminata: es así como la parte de la caminata en los desplazamientos urbanos pasó de 17 por ciento en 1977 a 31 por ciento en 1991.

Cuadro 8. Santiago: incidencia del costo de cincuenta billetes de transporte público sobre el ingreso mínimo mensual legal

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

Fuente: Figueroa (1990).

La práctica mostró que el cambio de instancia reguladora y el nuevo criterio de regulación del sector no constituyeron una garantía para un equilibrio óptimo. Por el contrario, la regulación profesional significó el abandono de la búsqueda de los óptimos sociales cuando éstos se oponían a los óptimos privados de los operadores. Por esta razón, la normatividad pues-

ta en práctica por los operadores proyectó fuertes deseconomías sociales, expresadas en externalidades negativas del sistema, tales como el sobreconsumo energético, la congestión, la contaminación ambiental y los accidentes.

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

La regulación profesional sin contrapeso hizo evidente el rol que las autoridades deben asumir en la salvaguardia de un servicio público cuyo buen funcionamiento concierne a los equilibrios urbanos y los intereses de los usuarios y no usuarios del sistema. En cambio, la práctica de estos años no sólo promovió un sistema socialmente ineficiente, sino que también dio pie a la consolidación de la presencia fuerte de los operadores en las decisiones y en la regulación global del sistema de transporte público, como se seguirá viendo hasta el día de hoy.

La re-regulación del transporte por buses

Grandes cambios en el sistema imperante comenzaron a producirse a partir de 1990, en función de los resultados negativos de la experiencia de desregulación. Llegada la democracia, el nuevo gobierno promovió una profunda modificación en el cuadro normativo y legal para introducir las prácticas de licitación de rutas, basada en la potestad de la autoridad para limitar el flujo por vías que presenten externalidades negativas, tales como congestión o contaminación. Se inauguró con ello una situación nueva, drásticamente opuesta a la del periodo anterior, que cambiaría el comportamiento del sector desde esa fecha hasta el presente. El Estado comenzó a recuperar su potestad reguladora, limitando así el amplio grado de libertad otorgado a los transportistas, que había resultado en imperfecciones de mercado y en comportamientos oligopólicos en la práctica.

El primer paso dado en esta dirección consistió en la creación de un Registro Nacional de Transporte, para empadronar a los vehículos que realizaban esta actividad (Decreto 212, de 1991). Una segunda medida de

importancia fue el retiro de los vehículos con más de dieciocho años de antigüedad, para lo cual el Estado creó un poder comprador y los adquirió —a precio comercial— para retirarlos del servicio y convertirlos en chatarra. De esta forma, alrededor de 2.600 buses fueron retirados de la flota de Santiago en 1991.

Para proceder a los cambios más profundos proyectados, no se introdujeron necesariamente nuevas leyes. Más bien, se modificaron algunos aspectos de la legislación vigente, lo que hizo que, formalmente, los servicios de transporte público siguieran siendo considerados como desregulados. Concretamente, se modificó la Ley 18.696 de 1988 —la expresión más refinada de la desregulación del transporte—, según la cual el Estado, en su rol de administrador de los bienes nacionales de uso público, tiene la facultad de entregar en concesión por periodos determinados la utilización o explotación económica de dichos bienes a los operadores de transporte. El artículo 3° fue modificado en 1991, introduciendo la facultad del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para ejercer dicha atribución a través del procedimiento de licitación pública, en los casos en que exista congestión de las vías, deterioro del medio ambiente y/o deficiencias de seguridad de las personas o vehículos que por ellas circulen.

De esta forma, se definió el principio de la licitación pública abierta y competitiva como mecanismo de asignación de concesiones a duración fija, con ofertas máximas limitadas a las capacidades de las vías. Se trataba de definir un máximo cupo en la circulación de buses en las vías céntricas congestionadas, induciendo con ello una reducción de la flota total, una mayor racionalidad en la operación y un mejoramiento en la calidad de los servicios y del material rodante. Se acuñó entonces la idea de que los servicios de transporte debían competir “por el mercado” y no “en el mercado”, como sucedía hasta entonces.

En los tres años siguientes, periodo en el cual se verificaron dos procesos de licitación, los incentivos de la competencia basados en las señales gubernamentales (preferencia por vehículos más nuevos y de mayor tamaño) permitieron que, sin ninguna participación pública esta vez, otros dos mil autobuses fueran retirados o reemplazados, a costo de los propios operadores. Igualmente, se definió una tipología de buses que incluía un vehículo pesado, uno mediano y uno liviano; este último, con capacidad menor de 26 asientos y peso bruto vehicular inferior a diez toneladas, desde 1996 ha estado impedido de operar dentro del área mayor de restric-

ción (Decreto 122/91) correspondiente al anillo Américo Vespucio. Del mismo modo, los vehículos hechizos (es decir, vehículos construidos por los operadores a partir de partes y piezas usadas), abundantes hasta entonces, fueron excluidos de las licitaciones (Decreto 224/91). Se prohibía, además, la importación de vehículos usados, y se establecía la obligatoriedad de que los nuevos chasis y carrocerías de buses estuvieran especialmente diseñados para servicios de transporte público (Wityk y otros, 1998).

En 1992 se concretó la primera licitación de recorridos, implementada dentro de un perímetro céntrico de 2,8 kilómetros cuadrados. Las variables consideradas para evaluar las propuestas de los operadores consistían principalmente en la definición de la tarifa que se cobraría por el servicio (como se ha visto, no se produjo ninguna modificación respecto de la potestad de los empresarios para fijar sus tarifas), el tamaño de los buses de la flota, la antigüedad de los vehículos, variables que en su conjunto concentraban el 60 por ciento de la evaluación.

Las concesiones se otorgaron por un plazo muy corto, de 18 meses, siendo posible obtener plazos de 36 meses a condición de proponer una flota compuesta por al menos 80 por ciento de vehículos nuevos o al menos 50 por ciento de la flota de propiedad de la empresa, y plazos de 48 meses en caso de ofertas de flota constituidas por buses completamente nuevos y de tecnologías menos contaminantes.

El otorgamiento de una concesión daba origen a un contrato de carácter comercial entre el operador y la autoridad, en el cual se definían obligaciones y derechos de las partes, y los distintos tipos de multas en casos de diversas trasgresiones. En lo básico, el gobierno se comprometía a asegurar que no existiría otra competencia que la concesionada en las rutas en cuestión, mientras que los operadores se comprometían a mantener el servicio según los niveles definidos en la concesión.

El resultado de esta primera licitación fue la reducción de la circulación en el área concesionada, de 9 mil a 6 mil buses, una rebaja significativa de la edad promedio en esta flota, de casi trece años para el parque total a tres años para los buses concesionados, y una baja en la tarifa promedio del orden de 17 por ciento.

Un segundo proceso se realizó en 1994, esta vez sobre un área de 75 kilómetros cuadrados de la ciudad. En esta ocasión se modificaron los criterios de adjudicación: adquirió mayor importancia la antigüedad de la

flota y el tamaño de los buses (50 por ciento de peso en la licitación entre los dos), se agregaba puntaje según el porcentaje de conductores que percibían sueldo fijo en lugar de comisión, la tecnología menos contaminante de los vehículos, la tarifa y la experiencia del operador en la concesión anterior. Igualmente, se limitaba la edad máxima de los vehículos que participarían en la licitación a diez años. La licitación redujo a 8.500 los 11 mil buses que circulaban entonces en esta área, pasando la antigüedad promedio de once a cinco años. En cuanto a las tarifas, no se produjo ningún cambio significativo. Los plazos de las concesiones se modificaron esta vez a un mínimo de 36 meses, optativo a 60 meses con flotas de vehículos de menos de ocho años y tecnologías menos contaminantes.

En 1998, el resultado del tratamiento de la oferta total del servicio de transporte de la ciudad indicaba la existencia de una serie de servicios sujetos a las regulaciones de los distintos procesos de licitación que les otorgaban sus derechos, según el tipo de servicio o el momento de la licitación, lo que se expresa en el siguiente cuadro:

Cuadro 9: Santiago de Chile, resumen de distribución de servicios urbanos licitados y no licitados en el transporte colectivo

Proceso	Nº de servicios	Nº de vehículos
Centro 2	1	35
1995	1	23
1995 - II	3	54
1996	3	55
1998	294	7857
6 meses 1998	16	360
Expreso 1	4	83
Metrobús	27	272
Metrobús 2	4	67
6 meses 1998 Metrobús 2	1	21
No licitado	14	170
Total	368	8.997

Fuente: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (1998).

El Ministerio de Transportes también creó un Departamento de Fiscalización, cuya misión ha sido vigilar el cumplimiento, por parte de los operadores, de los reglamentos, las normas de operación y los contratos de servicios licitados. En caso de detectarse irregularidades o incumplimien-

tos, la autoridad podía iniciar sumarios, que eventualmente desembocaban en las sanciones estipuladas en los contratos, desde multas económicas hasta la cancelación de los permisos y contratos de operación.

Un tema que resulta importante de esta práctica es el que se refiere a la política tarifaria. Del mismo modo que la política de desregulación mantuviera la tarifa como una discrecionalidad de los operadores, esta práctica siguió vigente en el espíritu de las regulaciones posteriores. La principal diferencia introducida consistió en que la libertad de proponer una tarifa para obtener una concesión de ruta obligaba a que los reajustes de las tarifas que se produjeran posteriormente estuviesen regidos por un sistema regulado por la autoridad. Se consideraba un conjunto de cuatro variables, con su respectivo peso específico, para estimar el momento en que procedía un reajuste tarifario, según el llamado Índice Tarifario mensual (IT). Las variables correspondían al precio del combustible diésel, con una incidencia de 23 por ciento; al Índice de Costo de la Mano de Obra (ICMO), responsable de un 33 por ciento; el precio de los neumáticos, ponderado en un 5 por ciento; y el Índice de Inversión Adicional (INVA), consistente en el precio adicional del vehículo que cumplía en cada momento con las exigencias de la autoridad, cuya importancia era de 39 por ciento.

Mensualmente el Instituto Nacional de Estadísticas realizaba cálculos de este polinomio, recopilaba la información pertinente sobre la base de una muestra representativa; las tarifas se reajustaban en medidas de 10, es decir, una vez que el cálculo del IT alcanzaba el valor de 5 o más, procedía un aumento tarifario del orden de 10 pesos. En la medida en que el índice era acumulativo, el siguiente reajuste se realizaría cuando el IT alcanzase el valor de 15, y así en adelante.

Desde el segundo proceso de licitación se produjeron modificaciones en la estructura organizativa de los operadores, en particular, en lo que respecta a su organización para la operación. Existió un primer llamado a licitación, que fracasó por la exigencia de contar sólo con empresas de transporte, y que fue boicoteado por los operadores. A partir de entonces, se exigió la presentación de organizaciones que tuvieran alguna responsabilidad por el conjunto de buses de distinta propiedad, optando por una ruta. En la medida en que esto implicaba la necesidad de tener una representación legal para adjudicarse una concesión de rutas, las asociaciones gremiales se vieron en la obligación de conformar una instancia legal que

los representase frente a la autoridad. Primero se constituyó un representante legal y más tarde un representante técnico, los cuales eran responsables ante la autoridad de conducir adecuadamente las prestaciones de servicio, de responder frente a las exigencias de la autoridad y de garantizar la respuesta efectiva a las demandas de ésta.

En estas condiciones se crearon, como idea e iniciativa de los operadores y sin que mediara intervención pública, las llamadas empresas de servicios, las que tenían como objetivo representar a la asociación de operadores que servía una ruta concesionada, y que era para todos los efectos la responsable de la operación. Las empresas de servicios no se constituyeron como alternativas a las asociaciones gremiales, sino que eran una forma complementaria a ellas. Se crearon generalmente a partir de la agrupación de todos o de algunos de los socios de la asociación, que aportaban capitales para su constitución como sociedad.

La empresa no sólo cumplía funciones de representatividad legal frente a las concesiones, sino que en muchos casos asumía funciones relacionadas con la capitalización de la actividad. Por ejemplo, las empresas de servicios eran las que generalmente invertían en la construcción de terminales de los recorridos, en la instalación de servicios de expendio de combustible, y podían incluso llegar a tener otras funciones vinculadas al aprovisionamiento de accesorios, repuestos y servicios, aunque ello era menos corriente.

Otra situación que se presentaba entre las empresas tenía que ver con las decisiones de inversión en vehículos propios, cuestión que alguna vez fue alentada por la autoridad, otorgando más puntaje a esta figura en las licitaciones. Esta práctica no estaba en absoluto consensuada entre los operadores, ni en términos de implementación ni en la evaluación de los resultados. Hubo empresas que llevaron a la práctica la compra de vehículos y que consideraron que la experiencia había sido negativa, terminando con ella; en cambio, otras empresas la mantuvieron, considerándola algo positivo.

Como balance, es necesario decir que las empresas de servicios fundadas por los propietarios, sin haber modificado la estructura de propiedad del parque, consiguieron ordenar a los operadores y hacerlos solidariamente responsables del servicio, lo cual fue una ventaja para la organización y para el trabajo de la autoridad.

Conclusiones

A pesar de todas las intervenciones en pro de la regulación durante los años noventa, hacia fines del siglo el sistema seguía adoleciendo de una serie de problemas que se desprendían del mismo proceso organizativo y regulatorio aplicado y modificado a lo largo de los años. La forma en que se entendió y aplicó la política de libre mercado y de competencia generó una serie de distorsiones que no lograron inducir una óptima asignación de recursos y eficiencia.

Un aspecto que nunca fue resuelto ni tratado fue la integración entre los modos de transporte, menos aún su coordinación. La competencia entre dichos modos, en especial entre el transporte mayor (buses y Metro) y el menor (taxis colectivos), y entre el Metro y los buses, generó un sistema desintegrado, frente al cual los usuarios debían optar de manera excluyente por un medio u otro, so pena de asumir un costo monetario mayor.

La oferta de cada sistema en red independiente, con una alta superposición entre modos, provocó una oferta global sobredimensionada y, por lo tanto, un menor aprovechamiento del sistema, ineficiencia en la oferta, ineficiente uso de la infraestructura vial y mayores costos para todos. La subutilización de recursos, la ineficiencia del sistema y las formas de competencia que no obedecían a las verdaderas lógicas del mercado, hicieron que las tarifas del transporte público no reflejaran los costos verdaderos de una asignación óptima de recursos y de una eficiente operación, poniendo en evidencia que una racionalización de la operación podía reflejarse en una reducción de los costos con efectos benéficos tanto para los usuarios como para los operadores (Cruz, 2001).

El servicio de buses mantuvo muchos rasgos de ineficiencia. Por una parte, no fue posible introducir criterios de racionalización empresarial, lo que afectó a la oferta, que siguió siendo excedentaria, en especial en horas fuera de punta. La competencia en las calles, en estas condiciones, aunque aminoró, no se eliminó, manteniéndose irracionalidades en la operación y la conducción. En síntesis, la mantención de una gestión informal del servicio, con rasgos de competencia en las calles, con falta de cooperación entre operadores y ausencia de economías de escala siguió siendo un rasgo del servicio, que siempre fue evaluado por la ciudadanía como el peor entre los servicios públicos. Esta condición era responsable de que se man-

tuvieran niveles de congestión en las vías, que redundaban en más externalidades y caída de calidad del servicio.

No ayudó a esta condición la ausencia de inversión pública de apoyo. Mientras los operadores realizaron importantes esfuerzos de inversión en renovación de flota, el Estado no creó condiciones equivalentes para una mejor circulación. La falta de vías especializadas o prioritarias para el transporte público se constituyó en un factor de caída adicional de las velocidades de circulación y de reducción en la rentabilidad del servicio. La falta de inversión pública actuó también como inhibidor de una mejor organización de los operadores, al no alentar formas superiores de organización asociadas al uso de corredores de buses y de sistemas de paradas más desarrolladas. Todas estas consideraciones alentaron la implementación del Plan Transantiago, concebido en el año 2000 y preparado hasta su puesta en marcha en 2007.

Bibliografía

- Cruz, Carlos (2001). *Transporte urbano para un nuevo Santiago*. Santiago: Cumsensu Ltda.
- Fernández, José E. y Joaquín de Cea (1985-1986). "An Evaluation of the Effects of Deregulation Policies on the Santiago Chile Public Transport System". PTRC (Planning and Transport, Research and Computation) Proceedings, University of Sussex, en: *Research for Tomorrow's Transport Requirements*. Vancouver: University of British Columbia, Centre for Transportation Studies.
- Figueroa Óscar y Arturo Orellana (2007). "Transantiago: gobernabilidad e institucionalidad", en: *EURE*, 33(100): 165-171.
- Figueroa, Óscar (1983). "Crise et conflit dans les transports urbains", en: Xavier Godard y Etienne Henry (Eds.). *Transports collectifs urbains et régionaux dans les pays en développement: compte rendu de la rencontre de recherche tenue à l'Unesco, Paris, 27-29 septembre 1983*. Arcueil: Institut de Recherche des Transports (IRT).
- Figueroa, Óscar (1987). "La politique de déréglementation du transport collectif à Santiago du Chili", en : Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS). *Les entreprises de transports collectifs et la déréglementation*. Arcueil: Institut de Recherche des Transports (IRT).

- Figueroa, Óscar (1990). "La desregulación del transporte colectivo en Santiago: balance de diez años", en: *EURE*, 16(49): 23-32.
- Gibson, Jaime (1984). "Comportamiento en un paradero con alto flujo de buses", en: Sergio R. Jara-Díaz (Ed.). *Actas del Primer Congreso Chileno de Ingeniería de Transporte*. Santiago: Universidad de Chile.
- MTT – Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (Chile, 1994). *Cuenta Pública 1990-1994*.
- MTT – Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (1998). *Bases refundidas. Licitación de vías 1998*. Santiago: Saint - Gestiona.
- Opazo, José Luis; del Valle, Alfredo y Oscar Figueroa (1993). "El descontrol del sistema de buses de Santiago, Chile: síntesis de un diagnóstico técnico-institucional". *EURE*, 19(56): 79-91.
- Ortúzar, Juan de Dios (1988). *Partición modal y planificación del transporte urbano en Santiago: algunas experiencias de la última década*, Santiago: Mimeo.
- Sapag, Nassir y Reinaldo Sapag (1987). "Algunas consideraciones en torno al IPC y la locomoción colectiva". *Documento de Trabajo*. Santiago: Departamento de Administración de la Universidad de Chile.
- Schkolnik, Mariana y Berta Teitelboim (1988). *Pobreza y desempleo en poblaciones. La otra cara del modelo neoliberal*. Santiago: Programa de Economía del Trabajo (PET).
- SECTU – Secretaría Ejecutiva de Transporte Urbano (Chile, 1988) (actualmente Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte) "Descripción del sistema de transporte urbano en Santiago".
- Wityk, Mónica; Dourthé, Antonio y Henry Malbrán (1988). "Experiencia de la licitación de vías en Santiago de Chile", ponencia presentada al Congreso Panamericano de Ingeniería de Transporte, Santander.
- Wityk, Mónica (1997). *Licitación de vías en la ciudad de Santiago de Chile*. Caracas: Fundación Fondo Nacional de Transporte Urbano (FONTUR).