

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.612  
29 de octubre de 1987

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LA REGULACION Y SUBVENCION DEL TRANSPORTE COLECTIVO URBANO:  
LOS ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA**

Documento preparado por la División de Transporte y Comunicaciones para ser presentado en el Panel de Apertura del Segundo Encuentro Técnico Latinoamericano sobre Transportes Urbanos, CEPAL/Secretaría de Transportes de la República Argentina, Mar del Plata, 9-12 de noviembre de 1987. Está sujeto a cambios de forma y fondo.

87-10-1534



## INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN Y CONCLUSIONES.....	1
A. DEFINICIONES DE LA REGULACION Y DE SUBVENCIONES.....	1
1. La regulación.....	1
2. Las subvenciones.....	3
B. TENDENCIAS MUNDIALES Y LATINOAMERICANAS.....	4
C. LOS ARGUMENTOS A FAVOR DE LA REGULACION.....	10
D. LOS ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA REGULACION.....	13
E. LOS ARGUMENTOS A FAVOR DE LAS SUBVENCIONES.....	14
F. LOS ARGUMENTOS EN CONTRA DE LAS SUBVENCIONES.....	18
Notas.....	21



## RESUMEN Y CONCLUSIONES

Durante los años recientes, diversos países han desregulado partes importantes del sector transportes. En algunos, particularmente Gran Bretaña y Chile, se ha desregulado el transporte colectivo urbano, sin que se tengan resultados claros, debido a que no siempre es posible distinguir entre las consecuencias de la desregulación y las de otros factores y, al mismo tiempo, es posible que los resultados a largo plazo difieran de los observados en los primeros momentos.

En Chile la desregulación fue implantada sin que se hiciera una evaluación profunda de sus probables consecuencias pero se la introdujo en etapas, para poder observar su desarrollo. En Gran Bretaña fue adoptada a nivel nacional después de ser probada en algunas áreas experimentales, donde los resultados no fueron convincentes. Es justo decir que en ambos países, la desregulación se adoptó por ser consistente con el pensamiento general de gobiernos de tendencia económica neoliberal y a base de consideraciones teóricas.

En líneas generales, los proponentes de la desregulación opinan que ésta promueve la eficiencia económica. En cambio los argumentos a favor de la regulación se basan tanto en la eficiencia económica como en aspectos redistributivos.

La proporción de los subsidios al transporte colectivo dentro de los costos de explotación aumentó en forma dramática en los países industrializados entre 1965 y 1975, y luego tendió a estabilizarse. Uno de los argumentos a favor de la desregulación es que permite una rebaja en los costos de explotación y, por ende, una disminución en las necesidades de subvenciones. En los países latinoamericanos no se conoce con exactitud si las subvenciones están adquiriendo o no más importancia; sin embargo, es probable que recientemente estén bajando como proporción de los costos de las empresas, aunque persisten presiones en favor de su aplicación.

Los argumentos a favor de los subsidios por razones de eficiencia económica no son muy convincentes. Para mejorar la eficiencia se debe cambiar la repartición modal favoreciendo al transporte colectivo y existe poca evidencia que sea posible hacerlo mediante subsidios. Algunos estudios estadísticos han comprobado, además, que los subsidios fomentan la ineficiencia operativa de las empresas. Aunque es posible justificarlos en términos redistributivos, debería ser factible diseñar nuevas formas de subvenciones que no disminuyan la eficiencia de los operadores.

### A. DEFINICIONES DE LA REGULACION Y DE SUBVENCIONES

#### 1. La regulación

Mucho se habla de la regulación, tanto del transporte colectivo urbano como en otros sectores de la economía. Sin embargo, no es frecuente encontrar definiciones exactas del término "regulación". Según un diccionario, la regulación es "un principio o regla mandatoria que trata de procedimientos" o "un orden o regla que tenga vigencia legal y que sea emitido por una

autoridad ejecutiva gubernamental, normalmente bajo un mando concedido por una constitución o delegado por ley".1/ Por lo tanto, según una de las definiciones, se concluye que una actividad es regulada si su manera de funcionar es controlada por reglas, las que no necesariamente son impuestas por una autoridad gubernamental. Según la otra, las reglas tienen que ser legales y, por ende, determinadas por el gobierno. En el área del transporte colectivo urbano se supone, normalmente, que la regulación es impuesta por el gobierno. (Sin embargo, es posible decir que los gremios y organizaciones sindicales, también, podrían imponer reglamentos).

Aunque las reglas (o los reglamentos) pueden tratar de aspectos cualitativos o cuantitativos al hablar de la regulación, muchas veces se refieren, especialmente, a la regulación cuantitativa. Una gran parte de los reglamentos cualitativos tratan de aspectos relacionados con la seguridad de los vehículos y los de servicios ofrecidos. Aún los economistas liberales, que se pronuncian a favor de la desregulación, están de acuerdo en que debería haber controles sobre la seguridad, aunque es evidente que dichos controles pueden variar en cuanto a su rigor y cobertura.

Por regulación del transporte colectivo, se entiende la imposición, por parte de las autoridades públicas, de controles sobre:

- recorridos
- tarifas
- características de los vehículos
- características de los operadores
- condiciones de trabajo de los empleados, especialmente motoristas, y
- características de los servicios.

El control sobre los recorridos significa que, de alguna manera, las autoridades autorizan el derecho de ofrecer servicios de transporte público sobre la red vial de la ciudad. No se permite la operación de tales servicios a quienes no cuentan con la autorización correspondiente.

El control tarifario significa que las autoridades establecen los valores de las tarifas, pudiendo fijar tarifas únicas, fijar valores mínimos, establecer valores máximos o especificar una banda dentro de la cual los operadores pueden fijar los valores cobrados. De la misma manera, se puede fijar tarifas especiales para diversas categorías de usuarios, tales como los estudiantes.

Los controles sobre las características de los vehículos se refieren no solamente a la seguridad de los mismos sino, además, a su capacidad unitaria, su potencia en relación con su peso, su equipamiento y a otros elementos.

Respecto a los operadores, los controles se pueden referir a su constitución legal, su idoneidad, su acceso al mercado financiero, sus relaciones con otras empresas, su situación en el mercado y otros factores.

En lo que se refiere a los empleados, el tipo de regulación más importante se refiere a los horarios y al bienestar de los motoristas, por razones de seguridad. Además, se puede regular la formación educacional de los empleados, sus ingresos mínimos, etc.

Respecto a los servicios operados, suele haber reglamentos, entre otros factores, acerca de las frecuencias, los horarios de funcionamiento, y todos ellos pueden especificarse al autorizar los recorridos.

La regulación tiene, por lo menos, dos propósitos fundamentales. Por un lado se busca proteger al operador, por ejemplo, contra una competencia que podría considerarse ruinosa. Básicamente, las reglas controlan la oferta en beneficio de los operadores autorizados. El segundo, es la protección del usuario. La necesidad de proteger al usuario se deriva, en parte, de la protección a los operadores. Las restricciones sobre la oferta, transfieren poder a los operadores autorizados, los que podrían ejercerlo en contra de los intereses de los usuarios. Sin embargo, aún si no hubiera controles sobre la oferta, sería conveniente proteger al usuario contra empresas irresponsables tales como las que no cumplan sus contratos, por ejemplo, en el caso de la venta de pasajes para un servicio que el empresario decida anular antes de llegar a su destino por escasez de demanda.

Se podría identificar un tercer objetivo, cual es la defensa de la comunidad en general. El transporte colectivo urbano puede repercutir sobre ciudadanos que no sean ni usuarios ni operadores del mismo. Por ejemplo, la salud de los peatones podría sufrir a raíz de las consecuencias adversas de los gases emitidos por los buses y los accidentes ocasionados por vehículos colectivos en mal estado podrían involucrar a peatones o motoristas de automóviles privados. Por lo tanto, se puede justificar la imposición de reglamentos para proteger los intereses de tales individuos.

## 2. Las subvenciones

Las subvenciones o subsidios son contribuciones por parte del Fisco o de la comunidad en general, a la explotación del transporte. Complementan los ingresos percibidos por la venta de pasajes.

A veces se considera como subsidio solamente las contribuciones del Fisco, pero es válido considerar que los costos sociales causados pero no pagados por el transporte en general, o el transporte colectivo urbano en particular, también representan subvenciones que, en este caso, serían financiadas por la comunidad en general. A modo de ejemplo, se puede considerar que la emisión por la locomoción colectiva de gases tóxicos y potencialmente dañinos para la salud significa que aquella parte de la comunidad que sufra las consecuencias adversas estaría financiando una parte de los costos totales de este servicio.

Los subsidios pueden ser negativos, si las contribuciones percibidas por el sector transporte son menores que los impuestos que éste paga. También pueden ser negativos en el sentido que el costo de las exigencias impuestas sobre los operadores (por ejemplo, la operación de frecuencias nocturnas y el transporte gratuito de funcionarios de correos o integrantes de las fuerzas armadas) supera el valor de los beneficios.

Las subvenciones públicas son de dos tipos: las directas y las indirectas. Los subsidios directos son pagos explícitos para la operación de servicios e incluyen:

- la cobertura de los déficit de las empresas operadoras;
- pagos para la operación de servicios específicos, y
- la compra por parte del gobierno de pases o vales concesionarios.

Las subvenciones indirectas son contribuciones a los costos de los insumos necesarios para la operación de los servicios, e incluyen:

- contribuciones a los costos de adquisición de los vehículos mediante, por ejemplo, tasas de intereses preferenciales;
- suministro de terminales a precios inferiores que su costo;
- suministro de espacio vial a precios inferiores que su costo, y
- privilegios arancelarios.

Además, se puede identificar otra categoría de subsidio que, conceptualmente, es directo e implícito. Ese tipo de subsidio existe cuando los modos competitivos con el transporte colectivo sufren imposiciones excesivas. Es evidente que, si los modos competitivos tuviesen precios excesivos, a raíz de tales imposiciones, habría una transferencia de demanda a favor del transporte colectivo.

La aplicación de subsidios al transporte colectivo urbano puede tener distintos propósitos, incluyendo los siguientes:

- mejorar la asignación de recursos;
- rebajar las tarifas;
- mejorar la calidad del servicio, y
- promover políticas de desarrollo urbano.

Entre éstos, el primero está relacionado con la eficiencia, el segundo y el tercero con la igualdad y el cuarto con la eficiencia o la igualdad, según las políticas vigentes. En resumen, las rebajas de tarifas o mejoras en la calidad de servicio son medidas que buscan favorecer a los usuarios de la locomoción colectiva.

## B. TENDENCIAS MUNDIALES Y LATINOAMERICANAS

Durante los últimos diez años, en distintos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, se han desregulado diversos subsectores del área transporte. A modo de ejemplo, se puede destacar:

- la aviación civil interna en los Estados Unidos;
- el transporte autobusero interurbano y urbano en Gran Bretaña (salvo en Londres), y
- el transporte autobusero interurbano y urbano en Chile.

También hay casos de desregulación parcial menos conocidos, por ejemplo, respecto a las tarifas del transporte interurbano por bus en Argentina y Bolivia. Cabe tener en cuenta, además, que en muchos países en desarrollo existe una regulación del transporte colectivo urbano, pero no existen los recursos o el interés para su aplicación, lo que se traduce en una situación de desregulación parcial.

El número de casos de desregulación específica no es grande, pero algunos son de gran importancia y la atención de los economistas de transporte del mundo se ha enfocado hacia ellos. Sin embargo, sería erróneo decir que

hay una tendencia mundial hacia la desregulación. Sería más verídico decir que existe interés mundial en conocer y evaluar las experiencias citadas.

En los tres casos ya mencionados, la iniciativa de la desregulación provino, esencialmente, de gobiernos de tendencia política neoliberal que buscaron: i) aumentar el grado de competencia en el subsector correspondiente, ii) rebajar tarifas, iii) ampliar la disponibilidad de servicios y/o reducir o eliminar las necesidades de subvenciones. En algunos casos sería justo decir que la desregulación fue puesta en marcha sin que se hubiera llevado a cabo anteriormente una evaluación profunda de sus posibles consecuencias.

El nivel de éxito ha sido variable, fluctuando desde muy bueno en algunos casos hasta preocupante en otros. Muchas de las inquietudes se relacionan con una tendencia observada, en algunos casos, hacia el dominio del mercado por parte de unas pocas empresas grandes. Esa tendencia se nota, por ejemplo, en el caso de la aviación civil en los Estados Unidos; puede ser consecuencia de la existencia de economías de escala, pero, también está relacionada con la habilidad de las empresas mayores al usar sus recursos para manipular el mercado en contra de los intereses de las menores. Por ejemplo, una empresa grande de transporte interurbano puede mantener sus tarifas por debajo de los costos durante un período suficientemente largo como para que un competidor de menores recursos financieros se retire del mercado. De la misma manera, una aerolínea grande puede desarrollar y vender a terceros un sistema computarizado de reservas que dé preferencia a sus propios vuelos.

En el caso del transporte urbano en Santiago de Chile, no se ha observado ninguna tendencia hacia el dominio por parte de empresas grandes, sino más bien el ejercicio de un control más o menos fuerte sobre la actividad por parte de los gremios de operadores. En realidad, esa tendencia en Santiago ha sido reforzada por la reintroducción de un elemento de regulación como intento de controlar una sobreoferta en el mercado. No se admite aumentos en el parque de buses que puedan hacer uso de las vías centrales de la ciudad lo que, efectivamente, limita el tamaño de la flota en general y, naturalmente, favorece a los operadores ya existentes.

Otra de las inquietudes, que es especialmente importante en el caso del transporte colectivo urbano, está relacionada con los costos externos (de congestión, contaminación ambiental y accidentes de tránsito) que a veces se atribuyen a la desregulación.

En relación a los subsidios, en los países desarrollados los ingresos por concepto de venta de pasajes de la mayoría de las empresas de transporte urbano fueron suficientes para financiar los servicios hasta el decenio de los años sesenta, cuando la concesión de importantes subsidios al transporte público urbano comenzó a ser cada vez más frecuente.

Durante los primeros años después de la Segunda Guerra Mundial, las tasas de propiedad de automóviles permanecieron bastante bajas en los países europeos y la demanda por transporte colectivo público urbano aumentó en términos absolutos. En Londres, por ejemplo, en 1948, la empresa estatal de transporte por bus London Transport llevó más pasajeros autobuseros en 1948 que en cualquier otro período de su historia.

Luego, la propiedad de automóviles particulares aumentó notablemente, permitiendo así que un mayor número de habitantes pudieran efectuar sus viajes por medios propios. Sin embargo, al mismo tiempo, los automóviles tendían a entorpecer la circulación de los vehículos de la locomoción colectiva, y la calidad del servicio se vio cada vez más deteriorada, lo que, a su vez, incentivó aún más la demanda por automóviles. En esa época, la ingeniería de tránsito era una ciencia aún incipiente y no se disponía de técnicas para controlar la congestión de las calles. Por todos estos motivos, la situación financiera de los operadores se tornó cada vez más difícil.

Las autoridades públicas se sintieron obligadas a intervenir mediante la concesión de subvenciones para mantener la calidad de servicio en niveles aceptables. Buscaron controlar el uso de automóviles privados en áreas centrales y prevenir nuevos deterioros en la calidad de servicio y nuevas alzas de tarifa. Cabe recordar que aún en países desarrollados con altos índices de propiedad de automóviles, muchas categorías de viajeros urbanos dependen del transporte público, incluyendo: escolares, personas jubiladas, dueñas de casa de familias en que el automóvil es utilizado por el jefe de la familia, etc.

Según se puede ver en el cuadro 1, en todos los países para los cuales hay datos, los subsidios (como proporción de los costos de operación) aumentaron entre 1965 y 1970 y, nuevamente, entre 1970 y 1975.

Recientemente, las tasas de crecimiento de subsidios han disminuido, a raíz de preocupaciones acerca de las grandes sumas destinadas a ellos y de la implantación de diversas medidas que buscaban rebajar los costos de explotación de los servicios u ocasionar transferencias en la demanda de transporte a favor de los medios públicos. (Véase el gráfico 1).

En los países latinoamericanos no existen datos confiables que permitan conocer las tendencias respecto a los subsidios. De todos modos, salvo respecto a algunas empresas públicas que reciben apoyo financiero de gobiernos municipales, regionales o estatales, son relativamente raros los casos de subvenciones directas. Normalmente las tarifas son establecidas por una autoridad competente que las fija asegurándose que cubran los costos correspondientes.

Sin embargo, los cálculos no siempre se basan netamente en consideraciones técnicas o económicas. A veces, se concede aumentos de tarifa menores que las alzas en los costos, como un intento para controlar la inflación por razones esencialmente políticas. En tales casos, el valor del pasaje sería menor que el costo correspondiente, lo que, a su vez, implica la existencia de una subvención de algún tipo. La fuente de financiamiento puede ser, según el caso, las empresas de transporte colectivo (que tendrían resultados financieros negativos), los usuarios futuros de la locomoción colectiva (que tendrían que soportar coeficientes de ocupación excesivos porque las empresas no tuvieron incentivos para renovar ni ampliar sus flotas) o los usuarios actuales (si las empresas retiran buses de la circulación, para mantener sus márgenes de utilidad por la vía de incrementar la tasa de utilización).

Cuadro 1

FINANCIAMIENTO EXTERNO AL TRANSPORTE PUBLICO  
EN DISTINTOS PAISES

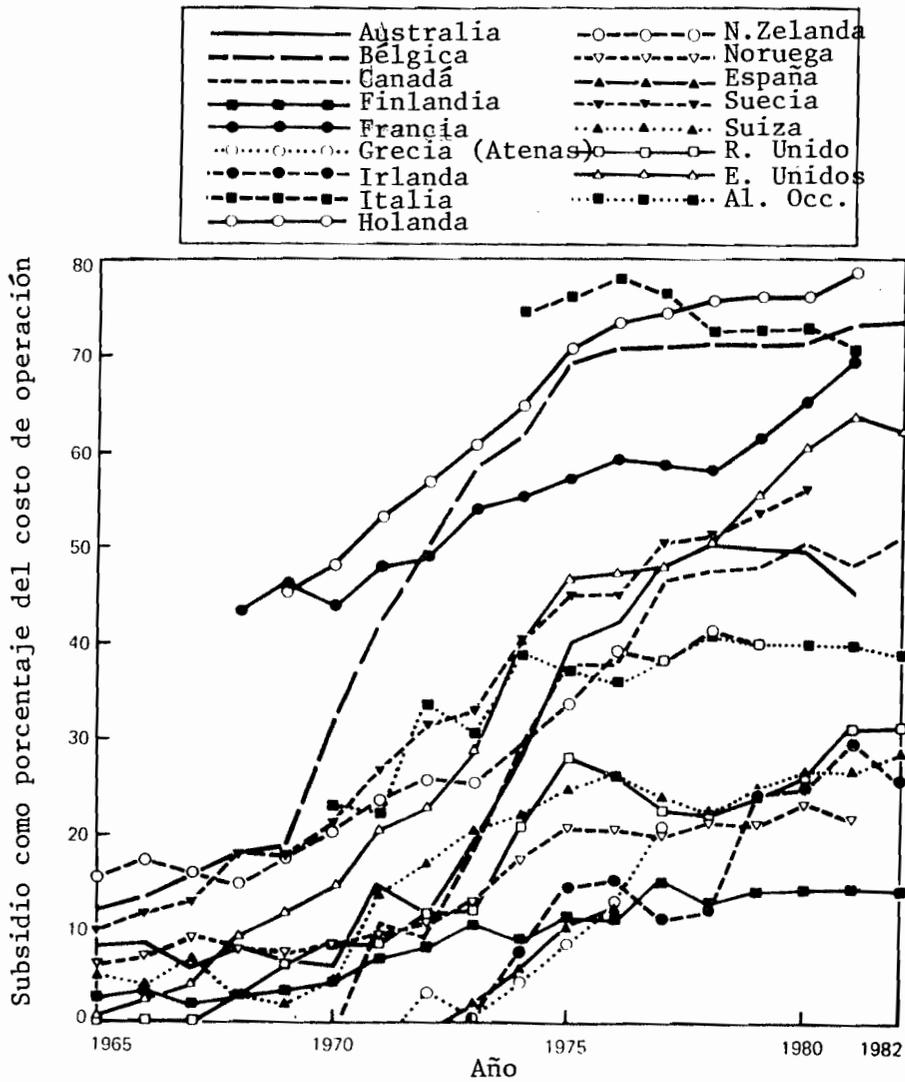
País	Subsidio como porcentaje del costo operacional en:		
	1965	1970	1975
Australia	+	+	45
Bélgica	12	32	69
Canadá	s/i	+	38
España	+	+	20
Estados Unidos	+	15	46
Finlandia	3	5	11
Francia	s/i	44	56
Grecia	s/i	+	11
Holanda	s/i	48	70
Irlanda	+	+	15
Noruega	s/i	9	s/i
Nueva Zelandia	16	20	34
Reino Unido	+	9	29
Suecia	10	21	45
Suiza	s/i	s/i	35

Fuente: Subsidisation of urban public transport, by P.H. Bly, F.V. Webster y Susan Pounds, Transport and Road Research Laboratory Supplementary Report 541, 1980, según citado en The future of the bus, Bus and Coach Council, Londres, noviembre, 1982.

Notas: + indica que había un superávit. s/i significa que no hay informaciones.

Gráfico 1

TENDENCIA EN EL SUBSIDIO AL TRANSPORTE PUBLICO EN DISTINTOS PAISES



Fuente: Changing patterns of urban travel: Part 2 - Public transport and future patterns of travel, por F.V. Webster. P.H. Bly, R.H. Johnston, N. Pauly and M. Dasgupta, en Transport Reviews de abril a junio de 1986, editada por Tavlour and Francis, Londres.

A veces las alzas de tarifas que se autorizan podrían exceder a los aumentos de costos. Las revisiones de tarifas se basan en informaciones sobre costos unitarios, consumos de piezas, etc., procedentes de las propias empresas, las que se verían favorecidas si el alza autorizada fuese mayor que la justificada en términos de los aumentos en los costos. Algunas autoridades fiscalizadoras sospechan que las empresas aumenten los costos unitarios y/o subvaloren la vida de los aceites y componentes mecánicos, para conseguir alzas excesivas.

Algunas empresas públicas reciben subvenciones cuantiosas. Por ejemplo, los ingresos operacionales de la Companhia Municipal de Transporte Colectivo de São Paulo (CMTC) cubren solamente 41% de los costos totales de la empresa.<sup>2/</sup> Sin embargo, en este caso por lo menos, es posible que el déficit se deba a que la CMTC debe cumplir varias funciones administrativas relacionadas con el transporte colectivo privado (funciones que en otras ciudades, son de responsabilidad de la Secretaria de Transportes). Mantiene además una flota de reserva de buses, para uso en caso de emergencias, tales como el abandono de sus obligaciones contractuales por parte de las empresas privadas. El Banco Mundial considera que el subsidio recibido por la CMTC es "masivo" (página 22 del documento citado) pero sería injusto atribuirlo necesariamente a la ineficiencia. Los índices operacionales de la CMTC son comparables con los de las empresas privadas concesionarias de otros recorridos en la misma ciudad, salvo que la CMTC emplea un número mayor de personas por bus debido, en parte por lo menos, a sus funciones administrativas.

Por otro lado, en la Ciudad de México la empresa estatal Ruta-100 ha recibido cuantiosos subsidios, a raíz del control tarifario ejercido por el gobierno del Distrito Federal, el que mantenía el valor de los pasajes muy por debajo de los costos operacionales. En este caso, las inyecciones de recursos financieros públicos para cubrir el déficit de la empresa corresponden más claramente (que en el caso de São Paulo) a un subsidio directo. Sin embargo, recientemente el gobierno ha autorizado alzas de tarifas importantes en términos reales y que seguramente tendrán como resultado una reducción significativa en el subsidio.

Recientemente se creó, en Bogotá, un nuevo sistema de transporte colectivo sin subsidios (TSS) que está compitiendo efectivamente con los buses tradicionales que reciben subvenciones explícitas.<sup>3/</sup> Además, en varias ocasiones anteriores, por ejemplo en Buenos Aires en 1962 y en Chile en 1980, se liquidaron empresas públicas de transporte colectivo a las que se les había estado otorgando cuantiosas subvenciones. Sin embargo, en otras ciudades tales como México, se han creado nuevas empresas públicas subvencionadas, lo que dificulta la identificación de la tendencia general al respecto. En Bolivia en 1983, se formó una Empresa Nacional de Transporte Automotor (ENTA) que recibió subsidios estatales. A fines de 1985, las operaciones de la empresa en las distintas ciudades del país fueron traspasadas a los municipios correspondientes.

No cabe duda de que las presiones políticas y sociales a favor de la concesión de subsidios se están aumentando en algunos países de la región, especialmente en Brasil, puesto que éstos se encuentran hoy en la misma situación respecto a la expansión de la flota de automóviles y aumento de la congestión que las ciudades de los países desarrollados hace unos 15 o 20 años. Sin embargo, su capacidad económica para financiar las subvenciones es menor en comparación con la de los países desarrollados en esa época, por lo que los resultados son más difíciles de prever.

## C. LOS ARGUMENTOS A FAVOR DE LA REGULACION

Algunos de los argumentos a favor de la regulación se refieren a la eficiencia económica; en cambio otros enfocan la atención en aspectos esencialmente redistributivos.

El argumento principal a favor de la regulación en el área de la eficiencia económica es que promueve (según sus defensores) la asignación racional de recursos. Argumentan que, si no hay regulación, la competencia entre operadores sería tan fuerte que afectaría adversamente a la estabilidad del sistema y que, en el mediano plazo, sería perjudicial a los intereses de los usuarios.

En general, la libre entrada al sector, según el argumento, tiende a provocar una sobreoferta, significando que la demanda, que se considera relativamente inelástica (respecto tanto a la calidad del servicio como a las tarifas cobradas), se distribuye entre un número excesivo de frecuencias. Por ende, los costos por pasajero transportado son superiores que los que regirían si se impusiera control sobre el ingreso a la actividad.

En un entorno genuinamente competitivo, tal condición de sobreoferta no es de equilibrio y no podría prevalecer más allá que el plazo inmediato. La sobreoferta provocaría una "guerra de precios" y la rentabilidad de la actividad bajaría para que los ingresos a los operadores descendieran a niveles inferiores a sus costos a largo plazo. Por lo tanto, algunos empresarios abandonarían la actividad y el exceso de oferta podría tender a desaparecer.

Sin embargo, no desaparecería completamente, por distintas razones. Por una parte, existe alguna evidencia teórica para sustentar el argumento de que la ausencia de reglamentos conduzca a la sobreoferta. Un estudio reciente concluyó que "(un regimen de) competencia da como resultado el cobro de tarifas más altas y la operación de servicios más frecuentes que los que se ofrecerían (si el sistema fuese manejado para maximizar el beneficio socioeconómico)".<sup>4/</sup> Puesto que, normalmente, un objetivo de la regulación es maximizar el beneficio económico, se puede inferir que la desregulación sirve tanto para alzar las tarifas como para aumentar las frecuencias.

Además, en situaciones reales podría haber otra razón para que la sobreoferta no desaparezca, es decir, puede no haber otro lugar donde los vehículos sobrantes pudieran funcionar. Si el transporte colectivo se encuentra desregulado en una ciudad, probablemente esté igualmente desregulado en las otras ciudades del mismo país, donde existiría, también, una sobreoferta. Por lo tanto, los buses de los empresarios que abandonen la actividad difícilmente pueden dejar de operar. Solo dejarían de operar si el valor de los pasajes vendidos no cubriera los costos variables de explotación. Los buses cambiarían de dueño, a precios bastante reducidos, pero seguirían circulando. Las tarifas continuarían bajas y la actividad seguiría siendo de rentabilidad baja o negativa.

La venta de vehículos nuevos descendería a niveles mínimos y la sobreoferta solamente tendería a desaparecer una vez que una proporción significativa de la flota de buses envejeciera tanto que sus costos variables de

operación superaran el valor de los pasajes generados por su circulación. Cuando esto ocurra, sus dueños los retirarían de operación.

Si las organizaciones gremiales que agrupan a los empresarios de la locomoción colectiva son fuertes, la sobreoferta puede continuar hasta el mediano plazo sin que ocurra una baja en el valor de las tarifas. Los gremios podrían impedir la entrada de nuevos operadores y, a la vez, insistir que sus socios cobren tarifas suficientemente altas para garantizar la operación rentable, a pesar de que los coeficientes de operación descendieran a niveles muy bajos. La situación se convertiría en una de desequilibrio semi-permanente, mantenida por el poder monopolístico u oligopolístico de los gremios. La situación en Santiago de Chile puede tener algunas semejanzas a la descrita.

De hecho, en el caso de fuerte gremialización, tanto la calidad de servicios como el valor de las tarifas serían superiores que las correspondientes a un mercado genuinamente competitivo.

Los defensores de la regulación prevén, además, que el libre ingreso a la actividad da como resultado que los costos sociales sean innecesariamente altos. Por ejemplo, dicen que la competencia entre operadores los llevaría a comportarse de manera perjudicial para la seguridad de los pasajeros, de los ocupantes de otros vehículos y, de los peatones. En la ausencia de control sobre las frecuencias, el número de pasajeros transportados por un bus depende del intervalo (en términos de minutos) entre éste y el que le sigue. Por lo tanto, los choferes pueden intentar maximizar dicho intervalo, transitando lento al salir del terminal, permitiendo así que el bus delante suyo se distancie. Es fácil comprobar la existencia de conductas de ese tipo en el caso chileno.

Esta práctica no es necesariamente peligrosa en sí. La probabilidad de accidentes solamente aumenta bruscamente si un bus se encuentra muy cerca de otro de la misma línea (o de una línea competitiva) y el chofer de uno de los vehículos puede tratar de adelantar al otro, para tomar los pasajeros que esperan en los próximos paraderos. De este modo puede iniciarse una carrera que podría tener consecuencias fatales para los pasajeros o para los peatones. Tal comportamiento, también, es una característica del transporte colectivo en Santiago de Chile. Además, según fuentes históricas, esta situación era común en Londres antes que el transporte colectivo fuese regulado a través de la formación de la entidad estatal monopólica London Transport, en 1933.<sup>5/</sup>

La seguridad podría verse afectada, además, porque la intensa competencia entre los distintos empresarios les puede llevar a reducir los recursos que dedican a la condición técnica de los vehículos.

La fuerte competencia y la sobreoferta, también, puede fomentar innecesariamente la congestión. Es evidente que el espacio vial ocupado por 100 buses que llevan 10 pasajeros cada uno es superior al ocupado por 50 buses, cada uno de los cuales transporta 20 pasajeros. Por lo tanto, si la ausencia de controles sobre la oferta provoca la sobreoferta, también puede generar congestión.

Sin embargo, la congestión podría verse agravada también por otros factores. Por ejemplo, es evidente que la práctica de los choferes de buses que operan bajo regímenes de desregulación puede entorpecer el tránsito. Los

buses circulan a baja velocidad en la pista derecha, lo que desincentiva que otros motoristas, de automóviles privados y otros vehículos la usen, lo que, a su vez, deja una de las pistas de la vía con muy poco tráfico, mientras la gran mayoría de los vehículos se acomodan en las otras pistas. La circulación lenta de los buses en la pista derecha dificulta los virajes de otros vehículos hacia la derecha, lo que puede agravar la congestión y aumentar la probabilidad de que haya accidentes. Se puede observar esa situación en distintas zonas de Santiago de Chile, por ejemplo, la calle Tarapacá, en el centro de la ciudad.

Los defensores de la regulación la proponen, también, por razones esencialmente sociales. Básicamente, argumentan que el comportamiento natural de los empresarios bajo un régimen de desregulación es perjudicial para distintos grupos de la población. En una situación competitiva, según dicen, los operadores concentrarían sus actividades en aquellos segmentos del mercado que ofrezcan la mejor rentabilidad. El resto del mercado quedaría con un servicio deficiente o inexistente. A modo de ejemplo, prevén que la frecuencia de servicio en las horas nocturnas y en zonas apartadas sería inadecuada.

Para contrarrestar esa tendencia se puede regular el mercado para asegurar que a través de diversos métodos, los operadores refuerzen tales servicios mediante subvenciones cruzadas, financiadas por los excedentes ganados en otros segmentos del mercado donde haya mayor demanda.

Además, en una situación desregulada, los empresarios cobrarían mayores tarifas en las rutas más costosas de operar (por pasajero transportado). Esto también podría ser desventajoso desde el punto de vista social, según las autoridades de algunas ciudades brasileras. En ellas, las clases sociales de menores ingresos tienden a vivir en los barrios periféricos y están obligados a desplazarse en líneas de locomoción colectiva de recorridos relativamente largos. Puesto que dichas líneas tienen bajos índices de pasajeros por kilómetro, los costos de explotación por pasajero transportado son relativamente altos.

Aunque el transporte colectivo en el Brasil es altamente regulado, la norma ha sido que las autoridades establezcan tarifas que reflejen los costos por pasajero transportado en las distintas rutas. Por lo tanto, los viajeros procedentes de las clases de menores ingresos tienen que pagar tarifas más altas que los más acaudalados, tal como habría ocurrido en un mercado desregulado con tarifas libres. A raíz de esa situación, las autoridades en ciudades tales como Curitiba y Goiânia, decidieron fijar una tarifa única para todas las rutas urbanas.

Tanto en Brasil como en otros países es común que las autoridades fijen tarifas especiales para ciertas categorías de personas que se desea favorecer, incluyendo estudiantes y personas jubiladas. El costo que esto significa se podría financiar mediante algún tipo de subsidio o, se pueden fijar tarifas más altas para otros usuarios de los mismos servicios, a fin de asegurar que los empresarios operen de manera rentable. En este último caso, de hecho, los demás pasajeros financiarían a los con derecho a tarifas rebajadas.

En la ausencia de regulaciones, los operadores podrían concentrar los servicios en las horas de mayor demanda y en los recorridos de mayor movimiento, dejando sin servicio adecuado a aquellas personas que quieran viajar a otras horas del día o en zonas más apartadas. Mediante la regulación, se

puede exigir que las empresas pongan en práctica medidas que, implícita o explícitamente, son de subvención cruzada, para asegurar que la calidad del servicio sea más equilibrada temporal y espacialmente, en comparación con lo que ocurriría si fuese determinada por las reglas del mercado.

#### D. LOS ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA REGULACION

Un informe reciente del Departamento de Transporte de Gran Bretaña resume los argumentos más importantes en contra de la regulación del transporte colectivo urbano.<sup>6/</sup> Opina que los sistemas regulatorios consumen recursos financieros y otros, tanto en los propios gastos de administración como en las demoras y otros costos que, de alguna manera, tienen que ser financiados por los usuarios o mediante un subsidio. Sugiere que corresponde a los defensores de la regulación demostrar que sus beneficios superan a sus costos, y se pone en duda que lo puedan hacer.

El informe enfatiza el principio de la soberanía del consumidor; es decir, el derecho del usuario a escoger. Asimismo, expresa la opinión de que los productores de los servicios no deberían ser protegidos de la competencia de aquellas personas que creen que pueden ofrecer servicios más convenientes desde el punto de vista de los usuarios.

El informe habla, además, de la conclusión a que llegaron sus autores en el sentido que los servicios operados por cuenta directa de las autoridades municipales tienen estructuras de costos más altos que las de la National Bus Company (empresa autónoma del sector público). Concluyen, también, que los costos de los operadores del sector público tienden a ser mayores en un 30 a 40% que los de los operadores privados. Mencionan que en Australia la diferencia es aún mayor. Por su lado el Banco Mundial sostiene, a base de un estudio preliminar que involucró distintas ciudades tanto del mundo desarrollado como de aquel en vías de desarrollo, que los costos de los operadores privados son entre un 50 y 60% menores que los de entidades del sector público.<sup>7/</sup>

El informe británico revela que la regulación desincentiva, por razones intrínsecas, la innovación a raíz de la protección que concede a los operadores ya existentes. El sistema no los motiva a desarrollar nuevos recorridos. Además, al aumentar los costos y riesgos para las nuevas empresas que deseen ingresar al mercado, las desincentiva para hacer el intento.

Muchas veces, un régimen de regulación exige que los árbitros del sistema tengan que decidir si un nuevo recorrido beneficiaría o no a los usuarios. Sin embargo, es muy difícil identificar el interés de los usuarios, a base de modelos, de encuestas, etc. Sería mucho más fácil y exacto dejar a los propios usuarios la determinación de que si les serviría o no un cambio en la calidad o cantidad de los servicios ofrecidos. Si un operador para ofrecer un nuevo servicio y si los usuarios están dispuestos a aprovecharlo, su introducción tiene que beneficiar a ambos.

En Inglaterra, antes de desregular totalmente el transporte colectivo urbano, se solicitó a los gobiernos locales que se ofreciesen para probar en la práctica algunos de los cambios legislativos que se estaban proponiendo. Se seleccionó tres áreas geográficas de prueba, en su mayoría, áreas rurales; sin embargo, una de ellas incluía una ciudad de dimensiones medianas que se

llama Hereford. En Hereford, la desregulación incentivó a cuatro operadores independientes para ingresar al mercado y competir con una empresa filial de la National Bus Company. Esta reaccionó rebajando el valor de las tarifas y, en algunos casos, ofreció servicios gratuitos. También mejoró sus frecuencias y adoptó la práctica de programar sus salidas para que los buses circularan a muy pocos minutos delante de los vehículos de sus competidores. Surgieron dudas acerca de las condiciones técnicas de los buses. Hubo un modesto aumento en la demanda por los servicios de la locomoción colectiva, pero la oferta mostró aumentos más importantes. La influencia conjunta de las bajas tarifas y las reducciones en los coeficientes de ocupación dio como resultado que el valor recaudado de la venta de pasajes sólo cubrió aproximadamente la mitad de los costos de la National Bus Company. Sin embargo, tomando en cuenta la evidencia de los estudios australianos, del Banco Mundial y de los propios británicos de que los costos de las empresas privadas son bastante inferiores a los de las empresas públicas, es posible que los ingresos de los operadores privados en Hereford cubran sus costos.

Aunque la experiencia de la prueba en Hereford no fue completamente decisiva, en Gran Bretaña se desreguló el transporte colectivo en todas las ciudades menos Londres, donde los cambios introducidos son menos profundos.

#### E. LOS ARGUMENTOS A FAVOR DE LAS SUBVENCIONES

Al igual que en el caso de la regulación, los promotores de las subvenciones al transporte colectivo argumentan que ellas pueden ser convenientes desde dos puntos de vista; es decir, en términos de la eficiencia económica y, alternativamente, en términos redistributivos.

Los subsidios al transporte colectivo, según sus defensores promueven un cambio en la repartición modal de los viajes lo que, a su vez, se traduce en la reducción de congestión, en los gastos viales, en la contaminación ambiental y aumentos en la seguridad vial. Argumentan que los subsidios permiten rebajas de tarifas y mejoras en la calidad de servicio, las que incentivan a las personas que usan medios privados a viajar en los medios públicos.

Se puede argumentar a favor de los supuestos beneficios económicos provenientes de rebajas de tarifas citando las conclusiones de un estudio efectuado por London Transport que analizó las consecuencias socioeconómicas de un alza de tarifas (a raíz de una propuesta reducción en el subsidio concedido) destinada a aumentar las recaudaciones anuales en unos 200 millones de libras esterlinas. (Véase el cuadro 2).

Sin embargo, algunos expertos dudan de la validez de esos argumentos. (Los cálculos hechos para Londres supusieron que un alto porcentaje de los viajes adicionales llevados a cabo por el transporte público se transferían desde medios privados lo que, en la realidad, podría no ocurrir). Para que los subsidios puedan acarrear beneficios en términos de la eficiencia económica, tienen que regirse por las siguientes condiciones:

Cuadro 2

IMPACTO ECONOMICO DE UN AUMENTO DE TARIFAS  
SEGUN ESTIMACION DE LONDON TRANSPORT

Específico	Costo económico anual en millones de libras
Aumento en número de accidentes	25
Pérdida de tiempo por mayor congestión	40
Aumento en consumo de combustibles, etc.	10
Valor de viajes suprimidos	25
Mayores gastos de otros recursos	50
<b>TOTAL</b>	<b>150</b>
Ganancia a contribuyentes (transferencia)	- 200
Pérdida para pasajeros (transferencia)	+ 200

Fuente: The future of the bus, Bus and Coach Council, Londres, noviembre de 1982.

- i) los subsidios tienen que dar como resultado una reducción en las tarifas;
- ii) tiene que existir una elasticidad de demanda, respecto a las tarifas, mayor que cero (en términos absolutos);
- iii) el mayor número de viajes por transporte colectivo tiene que provenir de una transferencia desde el transporte particular más bien que desde el transporte sobre rieles o de una generación de viajes, y
- iv) los costos externos del transporte colectivo tienen que ser menores que los de los medios alternativos.

Respecto a la primera de esas condiciones, existe evidencia que los subsidios sí dan como resultado reducciones en las tarifas y/o mejoras en la calidad de los servicios ofrecidos (aunque, también, los subsidios repercuten adversamente sobre la eficiencia y aumentan los costos unitarios, según se explica más adelante). La experiencia europea revela que un aumento de 1% en el subsidio se traduce en una reducción de 0.5% a 0.7% en las tarifas.<sup>8/</sup> No hay evidencia correspondiente sobre el caso latinoamericano.

En Europa y los Estados Unidos los estudios para determinar la elasticidad de demanda de transporte colectivo respecto a su propio precio concluyeron que dicha elasticidad se aproxima a -0.3.<sup>9/</sup> Aunque dicha elasticidad no sea muy grande (en términos absolutos) es significativamente diferente que cero y se puede decir que las primeras dos condiciones ya enunciadas rigen en la realidad.

Sin embargo, existe bastante evidencia de que la mayoría de los viajes por medios colectivos estimulados por rebajas de tarifas no representan transferencias de los modos privados. En cambio, los viajes adicionales tienden a representar mayores desplazamientos por personas que ya efectúan sus viajes por locomoción colectiva. Tanto en América Latina como en otras

regiones del mundo, la experiencia nos enseña que es muy difícil atraer al usuario del automóvil privado al transporte colectivo mediante rebajas de tarifa. Tampoco es fácil atraerlos por mejoras en la calidad de servicio del transporte público, aunque es menos difícil hacer ésto que incentivarle a cambiar su medio de transporte mediante rebajas de precio. Aunque se redujeran las tarifas a cero, el costo generalizado (reconociendo el costo del tiempo personal gastado) de un viaje en auto sería menor que el del transporte colectivo.

Es evidente que, si la rebaja de tarifas da como resultado la generación de viajes adicionales más bien que la transferencia a medios colectivos de viajes anteriormente efectuados por modos privados, la rebaja puede aumentar los costos sociales en lugar de reducirlos.

Respecto a la cuarta condición, en general es verdad que el costo social causado por un viaje en locomoción colectiva es menor que el de un viaje equivalente en automóvil privado. Típicamente, en las horas de punta, un viaje en auto genera 11 a 15 veces la congestión de un viaje en locomoción colectiva. Desde el punto de vista de la seguridad, los costos sociales impuestos por el transporte público son también relativamente reducidos. (Véase el cuadro 3).

Cuadro 3

NUMERO DE PERSONAS MUERTAS O HERIDAS Y ATENDIDAS EN HOSPITALES P O R  
CADA 100 MILLONES DE PASAJEROS/KMS: LOS PAISES BAJOS, 1982

Medio de transporte	Usuarios	Peatones	Totales
Bicicleta	43	1	44
Motocicleta	189	15	204
Automóvil	7	2	9
Bus o tren	0.2	0.4	0.6

Fuente: Statistics on Road Traffic Accidents, CBS, OVG, Sticking Weg, según citado en Changing patterns of urban travel, por F.V. Webster, P.H. Bly, R.H. Johnston, N. Paulley y M. Dasgupta, en Transport Reviews, Vol. 6, No. 2, Taylor y Francis Ltda., Londres.

En los países desarrollados, la locomoción colectiva se considera menos contaminante que los automóviles privados, que usan gasolina como fuente de energía, cuya combustión deja como residuo el monóxido de carbón, un gas tóxico que está virtualmente ausente de las emisiones de la combustión del petróleo diesel. Sin embargo, en América Latina la situación no está tan clara, debido al mal estado de conservación de los motores de un gran porcentaje de la flota de buses urbanos. Las partículas emitidas por esos motores presentan un riesgo a la salud humana en ciudades tales como Santiago de Chile. De todos modos, cabe recordar que un automóvil transporta, en promedio, 1.5 personas en las horas de punta; en cambio un bus lleva 50 o más individuos. Por lo tanto, aunque el daño causado por vehículo pueda ser mayor en el caso de un bus, el hecho de que es necesario contar con, por lo menos, treinta autos para transportar el mismo número de personas significa que la contaminación generada un bus tiene que superar la de un auto en por

lo menos ese factor para que una transferencia de demanda desde los autos a los buses agravara la polución atmosférica.

En términos de los gastos de mantenimiento vial, cabe poca duda que los costos, tanto por vehículo como por persona, son mayores en el caso del transporte colectivo.

En resumen, es difícil estar seguro que una rebaja de tarifas de la locomoción colectiva, a raíz de la concesión de un subsidio, promueve necesariamente la eficiencia económica. Es probable que las rebajas generen viajes más bien que transferirlos desde medios privados, lo que puede dar como resultado alzas en los costos sociales tales como los de congestión o accidentes. Por lo tanto, el argumento de los promotores de los subsidios al transporte colectivo urbano de que tales subsidios mejoran la eficiencia del sistema transporte son difíciles de comprobar.

El eslabón más débil en la cadena de sucesos para que los subsidios mejoren la eficiencia es la necesidad de que los subsidios ocasionen una transferencia en la demanda a favor del transporte colectivo. Para que esto ocurra, sería necesario, en muchos casos, cobrar tarifas negativas, lo que es absolutamente ridículo.

Es posible argumentar que los subsidios al transporte colectivo promueven la eficiencia económica en el sentido que hacen posible aprovechar las economías de escala por la transferencia de una mayor afluencia de público. Sin embargo, es bastante dudoso que el transporte colectivo vial tenga importantes economías de escala. Un estudio del transporte colectivo en la India concluyó que "no existe evidencia ni de economías ni de deseconomías de escala en el sector transporte colectivo autobusero en la India".<sup>10/</sup> Otros investigadores llegaron a la misma conclusión en el caso británico y determinaron que "el grueso de nuestra evidencia da apoyo a la hipótesis de que no hay ni economías ni deseconomías de escala entre las operaciones municipales autobuseras".<sup>11/</sup>

Las otras justificaciones de los subsidios al transporte colectivo urbano están relacionadas con aspectos sociales o redistributivos. En general, cabe poca duda que los diversos tipos de subsidios puedan emplearse para beneficiar a los usuarios del transporte público, los que tienden a provenir de las clases sociales de menores ingresos. Sin embargo, aunque los subsidios pueden favorecer a dichas clases, hay evidencia de que no lo hacen de manera eficiente, en el sentido que una parte de los recursos destinados a los subsidios sirven para fomentar la ineficiencia operacional de las empresas más bien que para mejorar la calidad de los servicios o rebajar las tarifas, según se explica más adelante.

Sin embargo, es posible diseñar sistemas de subsidios más eficientes, tal como el "vale transporte" recién inaugurado en el Brasil. Dichos vales se emiten a usuarios que lo usan para comprar pasaje, en lugar de dinero efectivo, para poder hacer un recorrido de locomoción colectiva. La empresa de transporte cobra a la autoridad el valor correspondiente. Dicho sistema dirige la subvención hacia el usuario más bien que hacia la empresa transportadora y, por ende, difiere de la gran mayoría de los tipos tradicionales de subsidios.

## F. LOS ARGUMENTOS EN CONTRA DE LAS SUBVENCIONES

Además de la poca validez de los argumentos a favor de los subsidios desde el punto de vista de la eficiencia económica que podrían generar, existen otros argumentos en contra de los mismos. Dichos argumentos se dirigen hacia la posibilidad de que no alcancen sus objetivos en forma eficaz, tanto en lo que se refiera a la eficiencia como respecto a la redistribución en ingresos.

Evidencia estadística recogida en los países industrializados comprueba que solamente una parte de cada dólar, libra o marco gastado en la subvención del transporte colectivo urbano llega a rebajar la tarifas o mejorar la calidad de servicios.

Especialmente importante a ese respecto es un estudio llevado a efecto por el Laboratorio de Investigación de Transporte y Vialidad de Gran Bretaña a solicitud de la Conferencia Europea de Ministros de Transporte. Dicho estudio pionero recogió y analizó una gran cantidad de datos estadísticos de dieciocho países desarrollados y derivó conclusiones muy interesantes.

Estimó que la mayor parte de un aumento en un subsidio sirve para rebajar las tarifas (de aproximadamente 0.6% por cada 1% de aumento en el subsidio) o mejorar la calidad de servicio mediante un aumento en el número de vehículos/kms operados (del orden de 0.15%).

Sin embargo, una parte de los beneficios potenciales se pierden en el sentido de que no llegan a beneficiar a los usuarios, sino que provocan la ineficiencia mediante reducciones en la productividad laboral (en un 0.225%) y aumentos en los costos unitarios (de aproximadamente 0.5%). Aunque la evidencia estadística no lo pueda comprobar definitivamente, los investigadores consideran que los cambios en el subsidio anteceden las pérdidas de productividad y los aumentos en costos, es decir, piensan que los subsidios provocan la mayor ineficiencia.<sup>12/</sup>

Luego, en los Estados Unidos se llevó a cabo otro estudio que adoptó una metodología muy semejante a la investigación europea y llegó a conclusiones parecidas, a base de datos de distintas ciudades de ese país. Los autores concluyeron que "mayores subsidios y la propiedad pública (del transporte colectivo) han permitido que las tarifas se hayan mantenido en niveles relativamente bajos y que los servicios se hayan ampliado; sin embargo, también provocaron un aumento innecesarios en los costos".<sup>13/</sup> No es posible comprobar la misma tesis para latinoamérica porque la calidad de datos no lo permite.

Sin embargo, la evidencia parece conclusiva, es decir, es justo considerar que los subsidios fomentan la ineficiencia entre las empresas de transporte colectivo. El mecanismo utilizado parece ser una reducción en los incentivos para la operación eficiente. Sabiendo que las autoridades públicas están dispuestas a cubrir los déficit financieros de sus actividades, los gerentes de las empresas se preocupan menos de la minimización de costos y la búsqueda de nuevas oportunidades comerciales. De la misma manera, los sindicatos de trabajadores se sienten motivados para presionar en favor de mejores condiciones de trabajo, para jornadas más cortas y mayores sueldos, los que la gerencia está dispuesta a conceder, sabiendo que los podrá financiar mediante la subvención.

Es probable que los mismos mecanismos se manifiesten en América Latina, igual que en los países desarrollados. Hay casos conocidos en la región en que los sueldos pagados a los funcionarios de las empresas subvencionadas (y muchas veces de propiedad pública) son mayores que los de las empresas competitivas y que los horarios de trabajo de los conductores son menores.

Hasta este punto se ha analizado la posibilidad de que los fondos destinados a los subsidios no se usen en forma productiva. Sin embargo, hay que tomar en cuenta el otro lado de la moneda, es decir, el costo real de obtener los recursos para financiar el subsidio. Dichos recursos pueden provenir de un aumento en los impuestos, de una reducción en las inversiones públicas o de otros servicios apoyados por el Fisco, o, de un aumento en el nivel de endeudamiento. En cualquier caso, habría un costo de oportunidades, es decir, de la pérdida de bienestar por no poder utilizar los recursos de la manera en que se habría hecho si no hubiese subsidio al transporte.

Si la fuente es un aumento en los impuestos, es factible que se desincentive la producción de bienes y servicios. Si se reducen las inversiones públicas, el costo de oportunidades sería la pérdida de retorno socioeconómico sobre el monto de la reducción, la que puede ser importante en países latinoamericanos donde hay evidentes necesidades de invertir más en colegios, hospitales, vivienda y otros tipos de infraestructura social. Si los subsidios al transporte colectivo se financiasen mediante reducciones en los aportes concedidos a otros servicios públicos, tales como la educación o la salud, también es obvio que, en condiciones latinoamericanas, el costo social puede ser bastante alto. Y si se financia a través de un aumento en el nivel de endeudamiento, inevitablemente los futuros ciudadanos tendrían que pagar los costos correspondientes con creces, tomando en cuenta las altas tasas de intereses que rigen actualmente para nuevos préstamos a los países de la región.

En los países industrializados, el costo social que significa el financiamiento de subsidios al transporte colectivo urbano es mucho más fácil de soportar que en América Latina, a raíz de la relativamente gran disponibilidad de recursos financieros. Sin embargo, según ya se ha señalado, aún en los países desarrollados, a partir de mediados del decenio pasado, se puso en marcha medidas para controlar el crecimiento, bastante explosivo, en los montos destinados al subsidio del transporte colectivo.

El cuadro 4 presenta algunas informaciones sobre los indicadores de eficiencia de las empresas subvencionadas y no subvencionadas, en 27 ciudades del mundo, escogidas a base de la disponibilidad de informaciones más bien que en función de un criterio objetivo. Sin embargo, difícilmente puede ser una coincidencia que, entre las diez empresas no subvencionadas, ocho son privadas, dos mixtas y ninguna pública y en cambio, entre las 17 subvencionadas, ninguna es privada, tres son mixtas y catorce son públicas. Al mismo tiempo, es imposible decir si las diferencias de los indicadores de eficiencia entre los dos grupos se deben a la concesión de subvenciones o a la explotación pública.

Sea como fuere, el nivel de cada uno de los tres indicadores de eficiencia (disponibilidad de buses, kms por bus en operación por día y personal por bus en operación) son mejores en el caso de las empresas no subvencionadas. Para estas empresas, los valores promedio de los tres índices son, respectivamente, 86%, 259 y 5.2, en comparación con 76%, 216 y 9.7 para las empresas subvencionadas.

Cuadro 4

UNA COMPARACION DE INDICADORES DE EFICIENCIA ENTRE EMPRESAS  
DE BUSES URBANAS SUBVENCIONADAS Y NO SUBVENCIONADAS

Ciudad	Empresa pública o privada	Disponibilidad de vehículos %	Por bus en operación: km/día personal	
<u>Empresas no subvencionadas:</u>				
Accra	pr	73	223	5.5
Guatemala	pr	95	304	?
Hong Kong	pr	85	243	4.7
Kuala Lumpur	pr	80	250	4.3
Nairobi	mixta	84	330	9.7
Porto Alegre	pr	95	218	4.3
San José (CR)	mixta	80	128	?
São Paulo	pr	83	280	5.1
Seul	pr	95	340	3.9
Singapur	pr	91	269	3.9
Promedio simple		86	259	5.2
<u>Empresas subvencionadas:</u>				
Abidjan	mixta	85	183	7.1
Accra	pu	24	292	28.1
Addis Abeba	pu	58	205	13.1
Ankara	pu	67	210	5.8
Bombay	pu	92	216	14.0
Cairo	pu	69	246	14.6
Calcuta	pu	64	133	18.0
Dakar	mixta	70	287	9.6
Karachi	pu	65	267	9.9
Mombasa	mixta	90	315	7.5
São Paulo	pu	83	284	7.4
Atenas	pu	87	245	6.6
Berlín	pu	85	199	5.8
Chicago	pu	93	125	3.1
Londres	pu	88	202	6.8
París	pu	87	142	4.5
Sendai	pu	92	128	2.5
Promedio simple		76	216	9.7

Fuente: Elaboración propia a base de datos de Urban Transport, World Bank, Washington, DC, 1986.

Aunque sea bastante evidente que las empresas subvencionadas son menos eficientes que las no subvencionadas, no se debe concluir que nuevas formas de subsidios, que lleguen directamente al usuario en lugar de a las empresas de transportes, promuevan la ineficiencia en forma similar.

#### Notas

1/ Webster's Third New International Dictionary, A. and C. Merriman Co., Springwell, U.S.A., 1970.

2/ Cuadro A-2 de Urban Transport: a World Bank Policy Paper, World Bank, Washington, D.C., 1986]

3/ Véase El subsidio al transporte público en Bogotá, por Jorge Acevedo, elaborado para presentación en el Segundo Encuentro Técnico Latinoamericano sobre Transportes Urbanos, Mar del Plata, 9-12 de noviembre de 1987.

4/ Competition and other regimes for buses, por Andrew Evans, en Journal of Transport Economics and Policy, Bath, Inglaterra; edición de enero de 1987.

5/ A history of London Transport, volume 2-The twentieth century to 1970, por T.C. Barker y Michael Robbins, George Allen and Unwin, Londres, 1976.

6/ Buses, Her Majesty's Stationery Office, Londres, Julio de 1984. Véase las páginas 48 y 49.

7/ Ownership and efficiency in urban buses, por Charles Feibel y Alan Walters, World Bank Staff Working Paper No. 371, Washington, D.C., 1980.

8/ Véase Effects of subsidies on urban public transport, por P.H. Bly, F.V. Webster y Susan Pounds, en Transportation, Elsevier, Holanda; volumen 9, número 4.

9/ Véase Bly et al, op.cit.

10/ Véase Economies of scale in bus transport: India, por Rajindar K. Koshal, en Journal of Transport Economics and Policy, Volumen IV, número 1, Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, Londres, 1970.

11/ Véase Economies of scale in bus transport: Britain, por N. Lee y I. Steedman, en Journal of Transport Economics and Policy, Volumen IV, número 1, Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, Londres, 1970.

12/ Véase Effects of subsidies on urban public transport, por P.H. Bly, F.V. Webster y Susan Pounds, en Transportation, Volumen 9, número 4, Elsevier, Amsterdam, 1980.

13/ Véase Consequences of Public Ownership and Subsidies for Mass Transit: Evidence from case studies and regression analysis, por John Pucher y Anders Markstedt, en Transportation, Elsevier, Amsterdam, Volumen 11, número 4.

