

ESTUDIO

REGULACIÓN DEL TRANSPORTE COLECTIVO EN EL GRAN SANTIAGO*

Ricardo Paredes M.**

En este trabajo se analizan los fundamentos teóricos y prácticos para la regulación del transporte colectivo urbano. Se explora en profundidad el argumento de cartelización de la industria, el que por mucho tiempo ha sido virtualmente descartado por los analistas debido a la existencia de "libre entrada". La idea más significativa que se deriva de este análisis estriba en que para un cartel es posible y conveniente fijar precios, incluso en el caso de que exista libre entrada. Para ello, se señala, deben reunirse ciertas condiciones, especialmente que la entrada no sea instantánea y que el cartel posea medios para obligar a los miembros a respetar los precios fijados. La experiencia chilena de desregulación del mercado a partir de 1979 -concluye el autor- apoya fuertemente la hipótesis de que ese mercado ha operado en forma cartelizada y que los costos no sólo se han pagado en términos de mayores precios, sino que en una mayor congestión de las vías e índices más elevados de contaminación.

* Agradezco los comentarios de H. Beyer, E. Haindl, C. Hohmann, F. Labbé, J. M. Sánchez, G. Wagner, a la Fiscalía Nacional Económica, al Ministerio de Transportes y, muy especialmente, a Alejandro Cofre y Germán Riveros por la información proporcionada.

La realización de este trabajo contó con el apoyo de la Fundación Hanns-Seidel.

** Ingeniero Comercial, Universidad de Chile, Ph. D. en Economía, Universidad de California, Los Angeles (EE.UU.). Profesor e investigador del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

1. Introducción

La situación del transporte colectivo urbano en la ciudad de Santiago de Chile ha sido materia de gran debate por parte de los analistas, el gobierno y los diversos grupos afectados. A partir de la desregulación del transporte en el año 1979, el caso chileno pasa a ser una experiencia muy especial en su género, pues no sólo se liberalizan las tarifas, sino que también se permite el libre acceso a recorridos, frecuencias, formas de organización y, en general, se da libertad para que los privados determinen la forma en que operarán en la industria.

El término de la gran cantidad de restricciones y regulaciones que afectaban al transporte colectivo urbano en Chile permitió un mejoramiento sustancial del servicio, el que se tradujo en una mayor cobertura y frecuencias. Sin embargo, también la desregulación ha generado progresivamente otra serie de problemas, por cierto de naturaleza diferente a la de aquellos previamente existentes. Un problema particularmente importante, y que ha ido adquiriendo cada vez más relevancia mundial, y en especial en el caso de la ciudad de Santiago, es la congestión y la contaminación. Tal problema es en gran medida consecuencia del "aporte contaminador" que tienen los distintos medios de locomoción pública. Sin embargo, como se sugiere en este trabajo, la situación tiene una estrecha vinculación con otro problema de tipo económico, cual es la existencia de cartelización del mercado, y que también ha sido materia central en el debate.

En este artículo se hace un tratamiento diferenciado de los problemas de congestión y de cartelización, aunque siempre se centra la atención en los aspectos económicos. El objetivo de este trabajo es presentar una visión general del problema de regulación en el transporte colectivo urbano y analizar las formas de solución. En la segunda sección se hace un breve recuento del esquema regulatorio que ha afectado al transporte colectivo urbano en Chile y se analizan los fundamentos para la regulación. La tercera sección analiza teóricamente el problema de cartelización del mercado del transporte colectivo, sus causas y consecuencias y se provee de variada evidencia, la que apoya la hipótesis de que éste es un mercado cartelizado. La cuarta sección presenta las conclusiones más relevantes y sugiere medidas específicas para abordar la regulación de este importante sector.

2. Regulación del transporte colectivo urbano¹

2.1. Reseña histórica

Hasta el año 1975 el rol del Estado en la determinación de los recorridos, tarifas, frecuencias y demás servicios era total. El Estado entregaba los recorridos en concesión a un grupo determinado de empresarios, el que tenía la exclusividad en la operación. Existía, además, gran inflexibilidad del status existente, pues la modificación de recorridos, tarifas, servicios, e incluso la "composición" de los beneficiados con la exclusividad, requería de decretos. Más aún, la cantidad y calidad de los sustitutos a los buses y taxibuses eran sustancialmente menores e imperfectas a las existentes hoy día. Por ejemplo, había una cuota fija para taxis por comuna, los taxis de tipo colectivo estaban prohibidos; el Metro era sólo un proyecto y el parque automotor era considerablemente inferior al actual debido a las elevadas tasas arancelarias.

A partir del año 1975 empiezan a darse los primeros pasos para liberalizar el mercado, el que, producto de la excesiva intervención anterior, se caracterizaba por malos servicios, una red insuficiente y por tarifas relativamente altas. Las primeras medidas de liberalización se manifestaron principalmente en la mayor libertad de acceso a recorridos existentes o nuevos, lo que no obstante requería de la autorización del Estado.

Es en 1979, sin embargo, cuando se toman las medidas más extremas, liberalizándose casi totalmente la entrada al mercado, al eliminarse la fijación de tarifas y facilitar la importación de vehículos, de partes y piezas nuevas y usadas.² Este proceso de progresiva desregulación es interrumpido entre 1982 y 1988, ya que como consecuencia del evidente proceso de deterioro ambiental y de congestión, el Ministerio de Transportes vuelve a demandar para sí una mayor discrecionalidad en cuanto a las autorizaciones para nuevos recorridos.³ Este freno en la tendencia desregulatoria concluye

¹ Para un análisis detallado de este punto, véase el excelente estudio de Cofre "La Locomoción Colectiva en Santiago: Un Enfoque de Organización Industrial", Tesis, Departamento de Ingeniería Industrial, U. de Chile, (1991), del cual se han tomado muchos antecedentes para la elaboración de esta sección.

² En esto, sin embargo, el factor más determinante para generar el ingreso de nuevos vehículos fue uno de tipo macroeconómico.

³ Ya en la primera conferencia comunal sobre el futuro urbano de Santiago, en noviembre de 1986, se reconocía la relación entre la congestión que se "habría estado haciendo crítica" y el "evidente deterioro del parque de vehículos de locomoción colectiva".

en marzo de 1988, cuando se decreta la total libertad de recorridos. En 1991, a través de una ley, se le devuelve al Ministerio de Transportes la capacidad de limitar el acceso a nuevos recorridos, de reducir o prohibir la importación de vehículos y partes usadas y se le autoriza para licitar el acceso y operación en vías congestionadas.

2.2. Fundamentos para la (¿des?)regulación

En el caso chileno, el proceso de desregulación ha evolucionado en forma discontinua, acentuándose en algunos períodos y, como en el año 1991, retrotrayéndose, sin que ello signifique una vuelta al sistema existente antes de 1979. Diversas razones se pueden dar para regular el funcionamiento de un mercado. Se suceden desde argumentos muy vagos,⁴ en el sentido que es difícil sostener a partir de ellos discusiones fundamentadas y contrastables, a razones muy precisas y concretas. En este trabajo nos centraremos en sólo dos argumentos que justifican la regulación y que, desde el punto de vista económico, no merecen reparos si los costos de regular no sobrepasan los beneficios de hacerlo. El primero es que en el caso de la locomoción colectiva existe una "externalidad" fundamental en el uso de vías públicas, las que, de estar saturadas, no le permiten al mercado asignar eficientemente los recursos. El otro argumento se refiere a la eventualidad de monopolios o de cartelización, es decir, justifica la intervención y regulación cuando el mercado es, de alguna manera, manipulado por parte de los oferentes de los servicios.⁵

2.2.1 Congestión⁶

La congestión es una situación que frecuentemente trata de ser evitada a través de regulación. El fundamento para ello es simple: cuando existe

⁴ Entre otros: sobre la importancia estratégica del mercado; que el mercado reviste particularidades que lo hacen merecedor de un tratamiento especial; que el mercado tiene una importancia vital para el desarrollo de la actividad productiva, etcétera.

⁵ En Paredes, *Fundamentos para una Política Antimonopolios* (Santiago de Chile: Ed. FACEA, 1991), se fundamenta más la relevancia del argumento de monopolización como razón de regulación y se discute sobre la importancia del Teorema de Coase para relativizar el fundamento de externalidades como base de la regulación.

⁶ El problema de la contaminación es diferente y no está exclusiva ni necesariamente relacionado al transporte colectivo. Los autos particulares contri-

congestión en las vías de circulación, las personas que deciden entrar a esas vías lo hacen porque lo que ganan (en tiempo, comodidad y dinero) es más de lo que les cuesta. Sin embargo, como el costo para todas las personas que están circulando en una vía congestionada también aumenta cuando otra entra en ella, es posible que cada persona decida entrar a esa vía congestionada a pesar que el "costo social" (costo para el conjunto de los usuarios) sea superior al beneficio.

Mirada desde otro punto de vista, la existencia de un bien escaso, como las vías de circulación, a las cuales no se les ha puesto un precio por su uso, determinará eventualmente un exceso de demanda, la que al no ser racionada por un precio generará congestión, la que a su vez repercutirá en un mayor costo de transportarse por la ciudad.⁷ Esta idea es la que da lugar entonces a la aplicación de medidas regulatorias que frecuentemente se llevan a cabo limitando el ingreso de nuevos operadores y fijando cuotas globales en el caso del transporte colectivo y otras, como restricciones y peajes a los autos particulares, que evitan la existencia de un número excesivo de vehículos por hora en determinados tramos.

No obstante parecer muy claros los objetivos que se persiguen y que se pueden lograr regulando y limitando el ingreso de nuevos operadores al mercado, existen dos razones que, al menos en forma implícita, primaron en la decisión de desregular la industria del transporte colectivo en Chile. En primer lugar, se creyó en ese tiempo que para los niveles existentes de demanda las vías eran lo suficientemente amplias como para permitir la entrada de todos los operadores que lo requiriesen sin que se llegara a congestionar. La segunda razón se basó en la creencia de que la evolución de precios permitiría un ajuste que haría innecesaria la intervención del Estado en esta materia, esto es, primaba la opinión de que no existía una verdadera externalidad. Así, las tarifas podrían haber actuado como mecanismo de regulación automática, es decir, en la medida que el precio bajara como consecuencia de la mayor oferta, este precio debería desalentar a nuevos operadores a entrar a la industria.

huyen fuertemente hoy, y se espera que ello aumenta en el tiempo, al problema de la contaminación como también lo hacen las llamadas "fuentes fijas". Tampoco se pretende aquí desconocer el impacto de los automóviles particulares ni del crecimiento de la infraestructura en el problema de congestión, sino que centrarnos en el aporte que tiene la desregulación del transporte colectivo urbano al mencionado problema.

⁷ La dimensión de este costo se aprecia, por ejemplo, en el caso que una persona viaje una hora de ida y una hora de regreso del trabajo, pues perderá por costo de transporte el equivalente aproximado a un 25% de su salario.

Como se ilustra en el Cuadro N°1 y sin necesidad de entrar a analizar el impacto que la desregulación por sí sola tuvo en la congestión, resulta evidente que ella contribuyó en forma importante al incremento del parque de buses y taxibuses y que el crecimiento fue más allá de reponer un *stock* insuficiente por las regulaciones de precios, pues dicho crecimiento se hizo persistente.⁸

Así, es evidente que ninguno de los argumentos señalados tuvo validez *ex post*. Sin embargo, como se argumenta en la sección 3, no fue necesariamente la falta de visión técnica la que dio origen a niveles de congestión elevados, ni tampoco fue la gran escasez de operadores producto de las restricciones previas a la desregulación la que explica el enorme crecimiento del parque, sino que ambos efectos obedecen fundamentalmente al comportamiento colusivo de los operadores.⁹

2.2.2 Monopolización

La regulación existente en la mayoría de los países del mundo en el sentido de limitar la entrada a la industria puede ser explicada sobre la base de los argumentos dados, es decir, se realiza con el objeto de reducir la congestión. Sin embargo, cuando la entrada ha sido legalmente impedida, surge, por lo general, la necesidad de regular las tarifas y los servicios. En efecto, cuando se impone una barrera de tipo legal, existe un fuerte incentivo para los operadores a coludirse y actuar en forma monopólica, lo que induce a la autoridad a limitar las tarifas que se pueden cobrar y establecer requisitos de servicios.¹⁰

⁸ El crecimiento acumulado entre 1978 y 1982 fue de 29,2%; entre 1981 y 1985 éste fue de 42,3% y entre 1985 y 1989, a pesar que ya habían transcurrido más de 5 años del inicio de la desregulación, el crecimiento fue de 36,8%.

⁹ El incremento del parque ha repercutido en un mejoramiento de la "calidad" respecto de la obtenida por los consumidores previo a la desregulación. Sin embargo, cuando se habla de "congestión", "sobreinversión" o "exceso" se está aludiendo a un deterioro de la calidad producto de la menor movilidad (ambos aspectos no son incompatibles).

¹⁰ Más precisamente, la necesidad de regulación de los servicios surge porque una vez establecidos el parque y las tarifas, la calidad de los servicios es una variable que se puede controlar en forma importante. Así, una misma cantidad de buses permitidos puede ser compatible con variadas frecuencias y en la práctica un operador monopólico puede imponer tarifas, ajustadas por calidad, considerablemente mayores para racionar la demanda entre los consumidores que más valoran el servicio.

CUADRO N° 1
Número de buses y taxibuses operando en Santiago

Año	(1) Buses y taxibuses	(2) Pasajeros transportados	Relación (2)/(1)
1977	4.760	nd	nd
1978	5.092	nd	nd
1979	5.185	nd	nd
1980	6.043	nd	nd
1981	6.081	nd	nd
1982	6.579	959.700	145,9
1983	7.178	885.600	123,4
1984	8.240	864.040	104,9
1985	8.653	786.140	90,9
1986	9.304	820.240	88,2
1987	9.945	984.680	99,0
1988	10.561	1.033.914	97,9
1989	11.841	1.085.610	91,7

Fuente: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Informe FISA, Banco Central y Cofre, *op. cit.*

La extensión de estos argumentos hizo que en Chile, una vez eliminadas las restricciones al ingreso, se terminara también con la fijación de tarifas. Este punto tiene gran fuerza teórica, ya que la teoría económica predice que libertad de ingreso al mercado desalienta cualquier intento de cartelización. Así, se establece que quienes cumplan el acuerdo de limitar su producción para sostener un precio mayor se verán muy perjudicados, pues habrá una parte importante de los productores que no cumplirán con los acuerdos del cartel y producirán más que como lo habrían hecho en ausencia de un acuerdo colusivo.¹¹ Esta forma de racionalizar el funcionamiento del mercado llevó a que se planteara y fomentara el surgimiento de "asociaciones" de buses y taxibuses. Se sugería y esperaba que en

¹¹ Para un análisis detallado de los incentivos para formar y romper acuerdos colusivos, véase Paredes, "Una Revisión Crítica a la Teoría de Colusión", *Cuadernos de Economía*, 1986, Universidad Católica y también en Paredes (1991) *op. cit.*

ausencia de barrera a la entrada, estas asociaciones aumentarían la eficiencia, controlando a sus miembros de prácticas que dañaran la "reputación de la línea", fijaran frecuencias para las líneas, permitieran el aprovechamiento de economías de escala en el uso de garitas, inspectores y otros, pero de modo alguno se esperaba que se coludieran y actuaran monopolíamente.

3. Monopolización del transporte colectivo (¿con libre entrada?)

La teoría económica predice en forma estándar que como resultado de la libertad de ingreso a una industria se determinará un equilibrio competitivo. Se sostiene, por lo general, que la libre entrada conlleva a la regulación automática de los precios, siendo en este caso innecesaria su regulación externa, a menos que la estructura tecnológica y de demanda determinen que es eficiente la operación de un solo productor.¹² Sin embargo, la constatación de numerosas prácticas de tipo colusivas, denuncias de abusos, la coordinación de acciones y la "sabiduría popular" sugieren que este no es un mercado que se ha regulado a niveles compatibles con la existencia de una verdadera competencia.

3.1. Evidencia de monopolización post desregulación

La principal evidencia que ha sido usada para sugerir que el mercado no ha estado operando en forma competitiva es la de las tarifas cobradas. Por una parte, existe una absoluta homogeneidad de tarifas, y por otra, ha habido un crecimiento real importante de las tarifas después de la desregulación.

La homogeneidad total de tarifas, sin bien es compatible con la existencia de un mercado perfectamente competitivo, en el caso que nos preocupa se da en presencia de diferencias importantes de costos y servicios. Los recorridos presentan grandes diferencias en cuanto a su longitud, congestión enfrentada, competencia y número de pasajeros por viaje, lo que repercute en diferencias apreciables de costos e ingresos. Por ello, la homogeneidad de tarifas se puede interpretar más como síntoma de colusión que como el resultado de un proceso competitivo. Sin embargo, existe otro

¹² Este es el caso de un "monopolio natural", situación que definitivamente no corresponde al caso del mercado del transporte colectivo.

argumento que, en un contexto de incertidumbre y requerimiento inmediato de servicios, explicaría la eficiencia de homogeneidad y eventual uniformidad de precios. En efecto, el beneficio para un pasajero de esperar otro bus (que posiblemente cobra una tarifa inferior pero que representa un "juego de suma cero" para los operadores) depende directamente de la varianza de tarifas en el recorrido. Así, una diferencia de precios menor en el recorrido significará menor tiempo de espera, lo que aumentará la disposición a pagar por viajes y la tarifa media a cobrar. Por ello, podría pensarse que la homogeneidad de tarifas, incluso producto de la coordinación de los operadores, pudiera no reflejar abuso monopólico alguno y, por el contrario, ello sería positivo.

Este argumento tiene, sin embargo, muy poca relevancia cuando se considera que una porción significativa de los recorridos y toma de pasajeros tiene lugar en vías en las cuales ellos pueden comparar en forma instantánea las tarifas de distintas líneas sustitutas. Más importante aún para descartar la relevancia de tal argumento es la gran evidencia sobre denuncias de prácticas coercitivas por parte de algunas "asociaciones" para que sus miembros mantengan las tarifas sobre el nivel deseado por cada miembro considerado en forma individual. En la próxima sección se analizan algunas de las denuncias sobre prácticas anticompetitivas y se racionaliza por qué el incremento sostenido de las tarifas post desregulación puede asociarse con la existencia de un poder monopólico que va más allá del consecuente mejoramiento de la calidad, implícito en el mayor número de frecuencias.

3.1.1. Denuncias a la Comisión Antimonopolio

En los últimos doce años las comisiones antimonopolio han emitido resoluciones y dictámenes en alrededor de veinte casos relacionados con el transporte colectivo urbano. Sin duda, este récord sitúa a la locomoción colectiva en el número uno respecto de denuncias por prácticas anticompetitivas. Sin embargo, en sólo una minoría de los casos tratados hubo sanción para los denunciados. La explicación para ello obedece a tres consideraciones principales: i) la interpretación equivocada de lo que resulta lícito reglamentar por las Asociaciones de Microbuseros; ii) la creencia errada de que la "libertad legal" de ingreso a recorridos y de formar asociaciones era suficiente para producir un ingreso real y competencia efectiva en el mercado, y iii) la disociación de práctica y acciones criminales, con la voluntad de conseguir un objetivo monopólico.

Respecto del primer punto, cabe señalar que un denominador común en reiteradas denuncias contra las asociaciones por limitar la libertad de trabajo ha sido que éstas han obligado a empresarios afiliados a despedir choferes o a impedir la salida de buses cuyos empleados no han cumplido con sus estatutos. La doctrina existente por mucho tiempo en la Comisión Resolutiva ha sido que los estatutos de las asociaciones no son materia en la cual ésta tenga competencia y deba involucrarse. En la Resolución 318 de mayo de 1989, por ejemplo, no se encuentra sancionable que la Asociación limite cupos, fundamentándose en que con ello sólo se afecta a los asociados que se han dado tal reglamento (véase, además la Resolución 199 de septiembre de 1985). Asimismo, se ha señalado que incluso la expulsión de una Asociación no coarta la libertad de trabajo ni el grado de competencia, pues se puede trabajar sin pertenecer a ella (por ejemplo, Res. 111, de noviembre de 1981, y la Res. 177, de septiembre de 1984). Para una mayor claridad de lo que ha sido la doctrina emanada de los organismos antimonopolios, cabe señalar que aun cuando en el Dictamen 466, de enero de 1985, a raíz de una denuncia por imposición de uniformidad de precios a los miembros, se señala que el objetivo global de las asociaciones no obsta para que se prohíba que ellas fijen los precios. En el fallo de la apelación hecha por Resolución 209, de diciembre de 1985, se desestima la petición de sanciones en contra de la Asociación, fundamentándose en que fue la propia autoridad la que instó a la formación de asociaciones y que el funcionamiento por medio de éstas equivaldría al de una empresa, por lo que sería lícita la imposición de tarifas.

También reviste gran relevancia un caso recientemente tratado por la Comisión Preventiva Central, ya que hace sospechar un gran número de casos que no han sido tratados por los organismos reguladores, y que sugiere una modificación de la doctrina en la dirección correcta. Se trata de la denuncia hecha por un empresario de taxibuses contra la Asociación Yarur-Sumar, por la imposición de tarifas. El empresario en cuestión formuló una denuncia, la que no obstante después de un tiempo de trámite fue retirada. La Comisión Preventiva Central, considerando que existía un problema de bien público que estaba siendo afectado, continuó la investigación y citó al denunciante para que explicara las razones de su desistimiento. El empresario ratificó el sentido de su denuncia y explicó que debido a que él redujo las tarifas respecto de las establecidas por la Asociación, ésta le había quitado "los beneficios del seguro, habiendo debido afrontar solo los gastos por pagos de indemnizaciones generados por choques que ha sufrido su máquina". Más aún, en el informe de la Fiscalía se señala

que "la Asociación le ha negado el derecho de ingresar una nueva máquina en reemplazo de la anterior (retirada por su antigüedad), hasta que no se obtenga un pronunciamiento favorable de la Comisión Preventiva".

En conclusión, aun cuando no es un requisito legal el pertenecer a una Asociación para que se permita ingresar al sector, en los hechos se requiere formar parte de una para que la entrada sea económicamente conveniente. Como en el caso de las comunicaciones telefónicas, donde sin la obligación de interconectar a la red existente sería imposible la entrada de competidores, en el caso de la locomoción colectiva existe una serie de factores que hacen muy difícil la entrada sin la participación en una Asociación que incorpore un número considerable de operadores. Los siguientes tres factores obligan, en la práctica, a operadores pequeños a tener que afiliarse a una Asociación y se constituyen en herramientas eficaces para controlar su comportamiento:

a) Seguro contra choques

El mercado de seguros provee este tipo de cobertura sólo a un costo sustancialmente superior al que se puede conseguir a través de la Asociación o Federación a la línea; en consecuencia sólo la pertenencia a una Asociación permite obtener un seguro en forma económica.¹³

b) Acomodación de frecuencias

Un operador independiente, que opera en un recorrido que tiene determinadas sus frecuencias en forma óptima, sólo tiene posibilidades de competir en igualdad de condiciones cuando su entrada provoca un ajuste general en las frecuencias de todos los operadores. Así, una forma de desalentar la entrada de un competidor independiente es "no darle salida", esto es, dejar inalterado el horario de los operadores coordinados. Una conducta que puede ser incluso más desalentadora para este operador es cuando el resto modifica la frecuencia, de manera de impedirle que tome un número significativo de pasajeros. Esta actitud, frecuentemente denunciada por operadores que han tratado de trabajar al margen de una Asociación, no sólo tiene costos de eficiencia económica, sino que es la causa de innumerables accidentes del tránsito.

¹³ Sobre las razones por las cuales no existen ciertos seguros hay una extensa literatura que no se relaciona necesariamente con ineficiencias de los mercados, sino que se refiere fundamentalmente a importantes costos de información.

c) Amedrentamiento no económico

Un último factor que ha estado presente en muchas de las denuncias realizadas son los actos criminales contra quienes no cumplen las órdenes impartidas por las asociaciones. Las denuncias de choques, agresiones físicas, daños a vidrios, tapicería y otros son muy frecuentes.¹⁴ Este tipo de prácticas, aun cuando no es necesariamente generalizado, tiene claras consecuencias disuasivas, más si son relativamente fáciles de cometer y resultan difíciles de probar.

3.1.2. Ventajas de cartelización con libre entrada

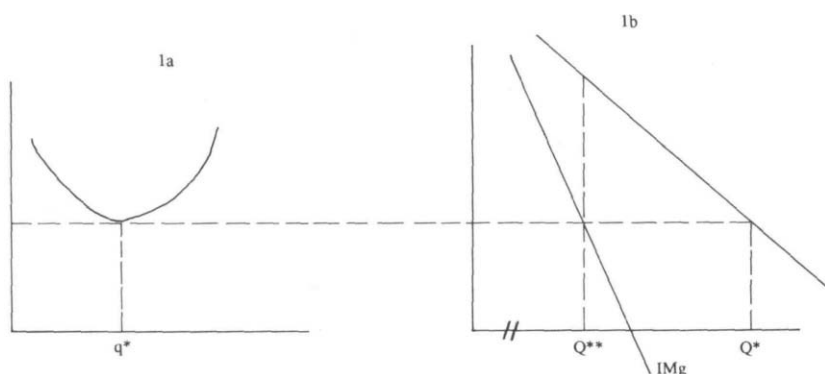
Aun cuando la teoría económica señala que la probabilidad de un cartel efectivo en presencia de libre entrada es mínima, existe una pregunta que sorprendentemente no ha sido analizada y que es de gran relevancia: ¿puede resultar conveniente para un cartel, que tiene posibilidades de hacer cumplir los acuerdos de precios, mantener precios altos a pesar de que exista libre entrada? La respuesta es que, dependiendo de la estructura de costos de las firmas, de elasticidad de la demanda y de la velocidad de entrada, ese puede ser el caso.

Para ilustrar este punto central, supóngase una firma representativa con una función de costos medios con forma de U, y donde la función de demanda de la industria tiene pendiente negativa, como la ilustrada en los gráficos N^{os} 1a y 1b. Bajo estas circunstancias, en un régimen de libre entrada y libertad de precios, el precio será igual al costo medio mínimo de la firma, la cantidad producida por cada firma será q^* y el número de firmas (n) será Q^*/q^* . En el caso que exista un monopolio, la situación es diferente. Así, al igualar el ingreso marginal con el costo marginal, la cantidad producida por cada planta del monopolista será la misma a la producida por cada firma en competencia, la producción total será Q^{**} , el precio del producto será PM y el número de plantas será Q^{**}/q^* .¹⁵

Supongamos ahora una situación en la que, como se hipotetiza es el caso de la locomoción colectiva en Santiago, un cartel puede controlar los

¹⁴ En general, este tipo de prácticas no ha sido probada (por ejemplo, Dict. 736, de abril de 1990), y cuando ha existido base para sospecharla, las comisiones antimonopolios no las han asociado directamente a la consecución de los objetivos de cartelización.

¹⁵ Para un análisis detallado sobre la comparación entre el óptimo de la industria competitiva y monopolística, véase Paredes, "Una nota sobre el costo social del monopolio", *Cuadernos de Economía* diciembre 1991.

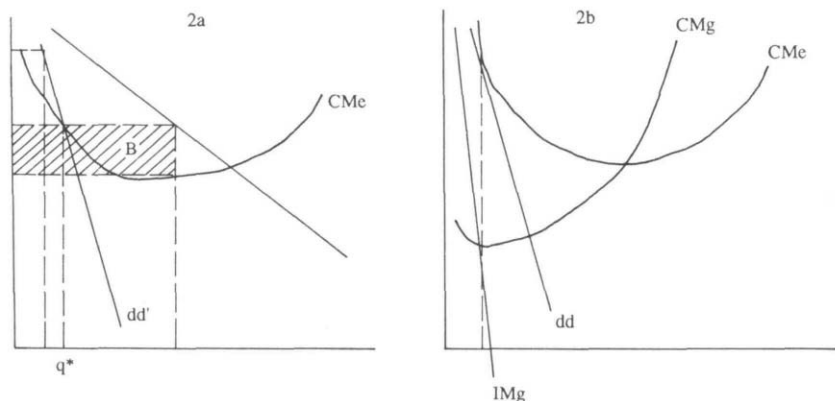


precios, pero no la entrada de nuevas firmas, la que no obstante tarda en producirse. ¿Es conveniente para un cartel, en tal caso, llevar las tarifas a niveles monopólicos? Aumentar las tarifas reportará rentas por un tiempo a los miembros del cartel, pero en el mediano plazo éstas se eliminarán a través de disminuciones en la capacidad utilizada. Así, cabe preguntarse ¿qué es más conveniente para las firmas, mantener la tarifa y reducir la ocupación o bajar la tarifa y mantener la ocupación?

La respuesta a esta pregunta depende de la elasticidad de la demanda, de la función de costos de las empresas y de la velocidad en que se produce la entrada. Específicamente, dada cierta velocidad de entrada, a menor elasticidad de la demanda y cuanto menor sean los costos fijos, mayor es la conveniencia de aumentar tarifas y sacrificar capacidad. En el Gráfico Nº 2 se ilustra esta situación, en la cual dd representa la demanda total dividida por el número de operadores¹⁶ y CMe es el costo medio de una firma representativa de la industria. En 2a se ilustra que, por ejemplo, fijar el precio en P_0 reportará beneficios a los operadores en el corto plazo equivalentes a B . Estos beneficios generarán entrada de nuevos operadores y la disipación de las ganancias, pero no a través de la reducción de precios, sino que por un aumento del costo medio por reducción de unidades vendidas. Así, cuando cada firma venda q^* , el beneficio será nulo y detendrá la entrada. Sin embargo, nuevamente el cartel podrá fijar un precio mayor, por ejemplo P_1 , con el cual el proceso se repetirá. El equilibrio de largo plazo se ilustra en el Gráfico Nº 2b, donde ya deja de ser rentable aumentar los precios.¹⁷

¹⁶ Esta es análoga a la curva de demanda per cápita del modelo de competencia monopolística de Chamberlin.

¹⁷ Cabe hacer notar que si bien el equilibrio obtenido en este modelo tiene mucha similitud con aquel de competencia monopolística de Chamberlin,



En un interesante estudio sobre el transporte colectivo urbano se llama la atención sobre la importante alza de las tarifas de la locomoción colectiva post desregulación.¹⁸ Como el argumento de cartelización generalmente no está asociado a incrementos en los precios, ya que ese sería un argumento de incremento en el poder monopólico del cartel o aumentos en su poder de cohesión, a la evidencia prestada en ese estudio no se le dio la importancia que ahora le podemos atribuir, puesto que la explicación del alza real sostenida en las tarifas a que hemos aludido no requiere incrementos en el poder monopólico o mayor cohesión del cartel, sino que son sólo la consecuencia de su capacidad para fijar precios.

Entonces, el problema que se presenta es un espiral entre el incremento de precios, entrada y capacidad ociosa, que sólo es roto cuando los precios hayan alcanzado un nivel que haga que la demanda per cápita sea tangente a la curva de costo medio. Esta idea es altamente consistente con la evidencia mostrada en el Cuadro N° 1, donde se aprecia una caída consistente en el número de pasajeros transportados por bus, y con la del Cuadro N° 2, en el que se aprecia un alza muy grande, bajo cualquier medida de comparación, de las tarifas de la locomoción urbana. En este último cuadro, con el objeto de evitar críticas sobre el deflactor usado, se presentan comparativamente las tarifas de buses interurbanos, taxis y buses

conceptualmente es muy diferente. En efecto, aquí no existe diferenciación de producto y la pendiente negativa de la curva de demanda en un momento del tiempo se debe a que el número de operadores es fijo en ese instante.

¹⁸ N. Sapaj y R. Sapaj, "Algunas consideraciones en torno al IPC y la locomoción colectiva", *Documento de Trabajo* N° 5, Depto. de Administración, Universidad de Chile, 1987.

CUADRO N° 2
índice de tarifas reales

	Buses Stgo.-Viña	Taxis	Buses Urbano Stgo.
1978	89,87	83,65	86,91
1979	83,81	99,40	95,48
1980	100,00	100,00	100,00
1981	78,95	96,40	115,50
1982	92,97	79,85	164,25
1983	86,34	82,06	172,24
1984	85,91	93,26	210,04
1985	101,71	84,05	220,29
1986	83,18	92,57	209,74
1987	nd	96,92	195,59
1988	nd	92,14	199,85
1989	nd	106,98	229,70
1990	nd	93,69	226,11

Fuente: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y Riveros, "La desregulación del transporte interurbano de pasajeros en Chile," Seminario, Depto. de Economía, Universidad de Chile, 1989.

urbanos. Los insumos empleados en cada uno de estos medios de transporte son básicamente los mismos, por lo que las diferentes evoluciones de tarifas en el tiempo debieran sólo responder al tipo de consideraciones hechas anteriormente, en el sentido de que la operación del transporte urbano es cartelizada y que los factores que inciden en la posibilidad del accionar monopolístico no están presentes en el transporte interurbano ni en los taxis.

4. Conclusiones y recomendaciones

La existencia de un cartel y de un accionar monopolístico depende de variados elementos, entre los cuales destacan factores asociados a la "estructura del mercado". Sin embargo, tal como la búsqueda de "estructuras monopolísticas" sin un fin claro ha conducido frecuentemente a las instituciones reguladoras en muchos países a cometer errores, la ausencia de una

estructura del tipo cartel en el transporte colectivo urbano en Chile ha llevado por demasiado tiempo a los analistas a pensar que no es posible la existencia de colusión. La principal conclusión de este trabajo es que existen fundamentos sólidos para sospechar la existencia de comportamientos de tipo colusivos en este mercado, y ello a pesar de que pueda permitirse la libertad de ingreso al sector.

Algunas formas de regular un monopolio atacan directamente las fuentes que lo hacen fuerte. En Chile se pensó que la libertad de entrada operaría, en la práctica, como una forma automática de regular tarifas y servicios. Desgraciadamente en el caso del transporte colectivo urbano la libertad de entrada a la industria no debilitó el cartel. Por el contrario, la existencia de un excesivo número de operadores en la industria le ha dado más fuerza política, lo que ha redundado precisamente en lo opuesto, es decir, en la existencia de un cartel con gran poder de enfrentamiento.

Si bien parte de la fuente del poder de este cartel puede estar dada por la existencia de economías de escala en la provisión del seguro y en la actitud más agresiva de algunos operadores, es difícil, y posiblemente muy costoso, limitar su fuerza a través de la eliminación de la integración hacia el seguro por parte de las empresas de transporte colectivo y mediante la aplicación de una sanción más efectiva de actos criminales. No obstante lo anterior, una solución integral debiera impedir que se niegue a un operador el acceso a ese tipo de seguros, independientemente de estar o no asociado a cualquier gremio de la locomoción. De la misma forma, debiera ser absolutamente obligatorio para las líneas incorporar a los nuevos entrantes con los mismos derechos de los socios antiguos en lo que se refiere al otorgamiento de salidas y modificación de frecuencias.

Otras medidas regulatorias intentan resolver otros problemas, pero aumentan el del monopolio. Así, una forma para regular la congestión en el último tiempo en Santiago ha sido la reducción del parque de buses. Ello de ninguna manera elimina o atenúa el problema del monopolio o del cartel; por el contrario, al reducir el número de operadores se acentúa dicho problema y se hace más necesaria una solución. Asimismo, la restricción vehicular corrige por un breve plazo el problema de congestión, pero lo agrava en el futuro. Ello se deriva claramente del estudio de Cofre, en el que se demuestra que la restricción vehicular aumenta considerablemente la rentabilidad por operador, lo que induce definitivamente a una mayor entrada en el mediano plazo.

La dirección más correcta en torno al problema de la cartelización en el mercado es la que ataca en forma directa la generación de rentas y que

está asociada estrechamente con la determinación de los precios. En tal dirección va la proposición de licitar recorridos "en función del servicio y de la tarifa ofrecida." Sin embargo, esta no será una solución si existe acuerdo para no presentarse a la licitación, como de hecho ha ocurrido en dos llamados en el años 1991. Así, medidas más directas para reducir las rentas en el sector en el caso de que la licitación no prosperase, que reducen la sobreinversión, que terminan con el poder del cartel y que no representan la intervención directa del Estado en la operación, es la fijación de tarifas. Ello tendería a eliminar las rentas monopólicas mediante un traspaso claro de beneficios al consumidor. Esta medida se debiera complementar con otras que permitan la adecuación de los recorridos, a partir de criterios objetivos y no discriminatorios por parte de la autoridad. De esta forma se complementarían medidas que eviten la sobreinversión y hagan irrelevante el papel de un cartel con otras que permitan que la iniciativa privada y el mayor conocimiento del mercado generen un servicio mejor y más rentable para la sociedad. □