

NEPAI PROJECT
Nicaragua Economic Policy Analysis & Implementation

**UNA SOLUCION ALTERNATIVA AL PROBLEMA DEL
TRANSPORTE PUBLICO URBANO EN NICARAGUA**

**A Report by: Dr. Julio E. Revilla
Dr. Armando Caceres**

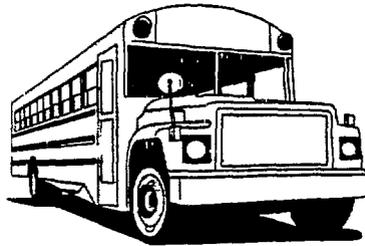
Prepared under USAID Contract #524-0339-C-00-4015-00
September, 1994
Managua, Nicaragua

UNA SOLUCIÓN ALTERNATIVA AL PROBLEMA DEL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO EN NICARAGUA

Julio E Revilla
Armando Cáceres
Proyecto NEPAI
Septiembre 1994

En los últimos días se ha hecho evidente el problema del transporte público en Nicaragua, con el paro decretado por parte de los gremios de transportistas y la solución acordada luego de negociaciones con el gobierno. El arreglo tiene **carácter temporal**, ya que en los primeros meses de 1995, volverá a plantearse la demanda para realizar reajustes en las tarifas de transporte y de mantener el sistema de subsidios a los transportistas. En esta discusión, resultaría de mucha utilidad contar con un marco de análisis que permita abordar los problemas estructurales del mercado de servicios de transporte público, y ver en que medida los acuerdos que se han logrado contribuyen a solucionarlos. Al respecto, el análisis del impacto en la oferta de transporte público urbano de los acuerdos recientes, muestra que no se están atacando los aspectos centrales del problema. Una solución definitiva consideraría **una mayor concentración del Estado en las áreas de ordenamiento urbano y mejora en la calidad del servicio**, junto con la **liberalización de las tarifas de transporte y la eliminación de las barreras de entrada y salida del mercado**.

Problemas del Transporte Público Urbano



Fijación de precios por parte del Estado.



Creación de un cartel de transportistas.



Confusión entre la naturaleza de un servicio público o privado.



Destino inadecuado de los subsidios.

1. Las dificultades que presenta el sistema actual

Las condiciones actuales de la oferta de transporte público quedaron determinadas a partir de la privatización de ENABUS, por las pérdidas fiscales que esta empresa generaba. La privatización de la oferta, se llevó a cabo transfiriendo las unidades a grupos organizados de transportistas y permitiendo la importación de vehículos nuevos y usados. A pesar del cambio en la estructura de propiedad, la política del gobierno en el ramo de transporte ha sido hasta la actualidad de intervención directa, fijando las tarifas de transporte colectivo, regulando las rutas, y limitando la libre entrada al mercado.

a. Los problemas con la fijación de precios

El gobierno se coloca en una situación muy vulnerable al tener que fijar precios para los combustibles al mismo tiempo que fija el precio del transporte colectivo, lo que lo obliga periódicamente a negociar con el gremio transportista sobre lo que este sector considera es un nivel de ganancias aceptable. Con este sistema, los **transportistas no se someten a la disciplina del mercado y no tienen ningún incentivo para mejorar su eficiencia o la calidad del servicio que presta**.

Uno de los problemas con la actual regulación de precios es que, **no se conoce la tarifa competitiva que reflejaría los costos reales que enfrentan los transportistas**. Cuando se fijan precios, no se puede distinguir entre las unidades relativamente eficientes y nuevas (que enfrentan costos menores) y las más costosas y viejas. Al fijarse la tarifa, lo único que se hace es decretar un precio que está basado en los costos estimados del transportista menos eficiente, o en el mejor de los casos los costos de un transportista medio, más no el costo más eficiente. Así, muchas de las unidades de transporte que son protegidas son las que tienen costos de operación más altos. La política de subsidios del Estado, refuerza esta tendencia, al

aplicar un subsidio de monto fijo, que beneficia por igual a todos los transportistas

El usuario es el gran perdedor de la política de fijación de precios, ya que se enfrenta con un servicio dado y un precio dado. Su poder de decisión entre distintos tipos de servicio está limitado por las pocas alternativas que existen en la realidad

b. La creación de un oligopolio privado

La privatización de ENABUS influyó en la **formación de un oligopolio privado**, que luego se vio **favorecido por las políticas de fijación de precios y el otorgamiento de subsidios**. La operación de estos esquemas exige un alto nivel de coordinación entre el gobierno y las asociaciones de transportistas, que refuerza el poder de negociación de los oligopolios privados

El acuerdo reciente con los transportistas no hace sino reforzar estas tendencias. Los transportistas organizados son los que se verían favorecidos por las exoneraciones para la importación de unidades y repuestos, y por el compromiso del Estado de restringir la competencia en el mercado de transporte público, mediante el otorgamiento de licencias de operación y la persecución de los transportistas informales. Estas medidas cierran el mercado a nuevos agentes, con menores expectativas de ganancia, y a través de la política de precios y subsidios mantiene el nivel de rentas de los transportistas organizados

Desde el punto de vista del funcionamiento del mercado, los problemas que se presentan son los mismos que existían cuando operaba el monopolio del Estado. Más aún, en estas condiciones, más le habría valido al gobierno mantener una empresa pública encargada del transporte de pasajeros, ya que en este caso no existirían costos para administrar el sistema de subsidios y, con mejoras en la gestión, el Estado recibiría las rentas de los transportistas

Esta situación resulta de ignorar las ventajas que proporciona un entorno de mayor competencia. En este sentido, cuando el gobierno no deja funcionar al mercado, no existe ningún incentivo por parte de los transportistas para mejorar sus unidades, brindar un mejor servicio, o salirse del mercado para buscar otras actividades económicas más rentables, permitiendo que entren otros agentes con menores expectativas de ganancia. La protección de los transportistas, por medio de la entrega de unidades de transporte, precios de protección (o por lo menos la intención de protegerlos cada vez que ellos lo requieran), no hace sino garantizar la ineficiencia en el mercado. También expone al gobierno a presiones políticas poco deseables. Con algunas repeticiones de la misma experiencia, el público podría identificar la culpa en el gobierno, en vez de los transportistas.

c. La confusión entre un servicio público y uno privado

La discusión anterior, muestra que **existe cierta confusión entre si el transporte es un servicio público o un servicio privado**. En principio, es cierto que se atiende al público, pero de la misma manera que un cine brinda un servicio público o un partido de béisbol brinda un servicio público. La circunstancia de incorporarse el transporte entre los rubros de la canasta básica, tampoco constituye un criterio concluyente. Existen otros rubros de la canasta que no se encuentran regulados.

Desde el punto de vista económico, la pregunta relevante es si el transporte debe ser considerado un bien público, es decir que genere **externalidades** que puedan o deban ser subsidiadas por el gobierno. Muchas de las externalidades que pueden ocurrir son negativas, por la congestión o la contaminación ambiental, y es ahí donde el gobierno tiene un papel que jugar (con políticas de ordenamiento urbano). Hay también externalidades positivas, el costo del movimiento de las personas por medios colectivos es menor que por medios individuales. Sin embargo, ni las externalidades negativas ni positivas requieren que el Gobierno entre en la decisión de fijación de precios. Si por alguna razón se piensa que el transporte

colectivo debe ser un bien público, la *privatización* de la flota no tendría sentido, con lo que, por ejemplo, podríamos volver a considerar la existencia de una empresa pública de transporte, con todas las dificultades que eso acarrea para una economía como la nicaraguense

Estos problemas llevan a plantear la **necesidad de adoptar una definición operativa** para lo que podría considerarse servicio público o privado. En principio, los servicios privados son los que deben regirse por las normas de competencia y defensa del consumidor, con intervención selectiva del Estado cuando se presenten casos de externalidades menores que no puedan resolverse a través del mercado. Los servicios públicos constituirían casos especiales, en los que **por decisión expresa de la comunidad se suspenderían las reglas del mercado y de promoción de la competencia**. De allí la importancia de que esta decisión se haga en forma explícita (a través de normas de alta jerarquía legal) y no exista la posibilidad de interpretaciones divergentes por parte de las autoridades del Estado.

d. El destino de los subsidios

Los subsidios al transporte se dan en forma directa (en relación a los precios del combustible o a la compra de repuestos) o en forma indirecta (a través de la estructura de tarifas). En el primer caso, no es claro el destino de los fondos de los contribuyentes. En principio, se beneficiaría en mayor proporción a los usuarios de transporte público urbano de áreas centrales, ya que en el caso de zonas marginales las tarifas efectivas son más elevadas. También ganarían los usuarios del servicio de taxis, constituidos principalmente por grupos de ingreso medio o superior. En estos casos, no es claro que se esté asignando los recursos del Presupuesto Público de acuerdo a los objetivos del programa de emergencia social.

Los subsidios a través de la estructura de tarifas, buscan beneficiar a grupos de la población que reciben descuentos en la tarifa (como escolares o estudiantes). En

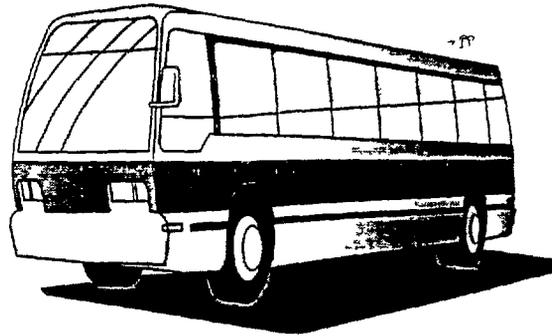
este caso, se trata de un subsidio *cruzado* del resto de los usuarios a los grupos beneficiados. Los recursos del Estado sólo los benefician en forma indirecta, a través de la fijación de la tarifa promedio.

En estos esquemas, nada garantiza que el aporte del Estado se traslade íntegramente a los consumidores o grupos objetivo, como se menciona en la discusión corriente. En circunstancias como la que nos ocupa, en las que existen oligopolios de transporte, es de esperarse que los recursos del estado constituyen principalmente renta de los productores. Sólo con sistemas de subsidio en efectivo directo a los grupos objetivo, podría evitarse que esto ocurra.

En un entorno más competitivo, estos grupos también tendrían acceso a tarifas más competitivas, ya que se trataría de la disponibilidad en el mercado de diferentes tipos de servicios. Los sistemas de abonos o de utilización del servicio con ciertas restricciones (fuera de horas pico), son alternativas de mercado para ofrecer tarifas reducidas a grupos de consumidores con patrones definidos.

En conclusión, **no existirían fundamentos sólidos para justificar un subsidio al combustible que utiliza el transporte público de carga y pasajeros, ni para la existencia de tarifas diferenciadas**, salvo por razones muy coyunturales de corto plazo. Sin embargo, si no se trabaja en forma paralela en la transformación de la estructura de mercado, tarde o temprano el Estado se verá obligado a abandonar las políticas de subsidios, y finalmente los mayores beneficiados serán los carteles de transportistas y definitivamente no los consumidores.

Alternativas de Solución para el Problema del Transporte



- Proteger los derechos económicos de los potenciales transportistas y de los consumidores.
- Hacer cumplir las normas de seguridad, los controles de contaminación ambiental, el número máximo de pasajeros, las características de las unidades y la regulación de las rutas.
- Reducir los costos de transporte a través de un proceso de inversión en modernización de la flota de transporte.
- Eliminar las restricciones a la libre entrada y salida del mercado de transporte.

2. Alternativas de solución para el problema del transporte

La solución definitiva para el problema del transporte exigiría empezar a pensar en la transformación de la actual estructura de mercado. Esto se lograría redefiniendo el rol del Estado en la promoción de los mecanismos de competencia y las áreas en las que debería concentrarse el esfuerzo de regulación, junto con políticas de reducción de costos y liberalización del mercado de transporte público.

a. El rol del Estado en la promoción de los mecanismos de mercado

El rol del Estado es fundamental para que la promoción de condiciones de competencia, se traduzcan en reducción de costos y en ganancias de bienestar para la sociedad en su conjunto. Esto se consigue **garantizando la protección de los derechos de mercado de los agentes económicos**. En el caso de los productores, esto significa **garantizar la libre entrada de nuevas empresas al mercado**, especialmente en el mercado de transporte, en el que predominan los carteles. Sólo de esta forma, podría garantizarse un proceso de reducción de costos y mejora en la calidad del servicio para los consumidores. En el caso de los consumidores, la protección de sus derechos de mercado se basa en el **cumplimiento estricto de las condiciones del contrato de transporte**.

En los casos en que existen derechos de mercado que deben ser respetados, la función de protección corresponde normalmente al Poder Judicial. Sin embargo, en países en desarrollo como Nicaragua, los jueces normalmente no se encuentran preparados para decidir sobre casos en los que se encuentran involucrados principios económicos de mercado. En estos casos tendría que recurrirse a un Tribunal de Competencia, que se constituya una primera instancia administrativa en temas de derechos de mercado, y un respaldo técnico para las acciones que se establezcan ante los tribunales regulares.

La introducción de los mecanismos de competencia puede llevar algún tiempo, sobre todo si los carteles cuentan con el respaldo del Estado para aplicar las prácticas restrictivas de la competencia (repartos de mercado, acuerdos de exclusividad, etc). El mismo Estado podría estar limitando el funcionamiento de los mecanismos de competencia, mediante acuerdos directos con los productores. De allí la necesidad de contar con una institución autónoma (como el Tribunal de Competencia) con un mandato claro en favor de la competencia y capacidad para hacer cumplir sus acuerdos.

b. Areas de regulación

En un esquema más competitivo, contrario a lo que se pudiera pensar, el gobierno, a través del Ministerio de Construcción y Transportes (o las Municipalidades) tienen una responsabilidad importante en la regulación del sector. Cada unidad que circule, por ejemplo, debe mantener ciertas **normas mínimas de seguridad, controles de contaminación ambiental, número mínimo y máximo de pasajeros que debe poder transportar, etc.** Todo esto se debe a que no todos los mercados existen (no hay mercado de pistas y carreteras, por ejemplo) o son imperfectos (como de seguridad y comodidad en el transporte).

No corresponde al Estado decidir sobre el margen razonable de ganancias del transportista. Esta es una decisión propia del transportista, en función de sus condiciones particulares de operación (longitud de la ruta, horarios, características de las unidades, etc). El Estado debe velar por los intereses del consumidor cuidando de que se exponga claramente las tarifas y se cumpla con el contrato de transporte. Si una ruta fuera excesivamente rentable, la entrada de nuevas unidades acabaría con las rentas extraordinarias. En otros casos, en los que el mayor precio en relación a otras rutas, podría explicarse por un menor flujo de pasajeros o mayores costos operativos, el Estado siempre podría recurrir a subsidios directos para beneficiar a grupos de población objetivo.

En este marco, el Estado se ocupa de mejorar los mecanismos de difusión de la información y de entrada y salida del mercado y asegurarse de que los oferentes cumplan los requerimientos técnicos que considere convenientes

c. Reducción de los costos de los transportistas

La alternativa al subsidio por pasajero que se ha planteado hasta ahora es la **reducción de los costos de operación para los transportistas a través de la modernización de la flota de operación**. Este es un esfuerzo de inversión privado que en principio no tendría por que ser subsidiado por el Estado otorgando facilidades de importación de unidades o repuestos o crédito a tasas de interés preferenciales. En el caso de la deuda pendiente de las cooperativas de transporte, podría pensarse en diseñar mecanismos de refinanciación o en la condonación de la deuda, como una forma de simplificar la tarea de la administración y reforzar la posición del Estado en la promoción de condiciones de mayor competencia. Para este grupo podría continuar aplicándose algunas restricciones temporales, siempre que cumplan con los compromisos de renovación de flota

d. Liberación del mercado

La liberación del mercado del transporte consiste en la **libre entrada y salida de unidades de transporte para atender las necesidades de los usuarios**. Esto implicaría **garantizar los derechos de los que desean ingresar al mercado, siempre que cumplan con las regulaciones técnicas y de operación que el Estado establezca**

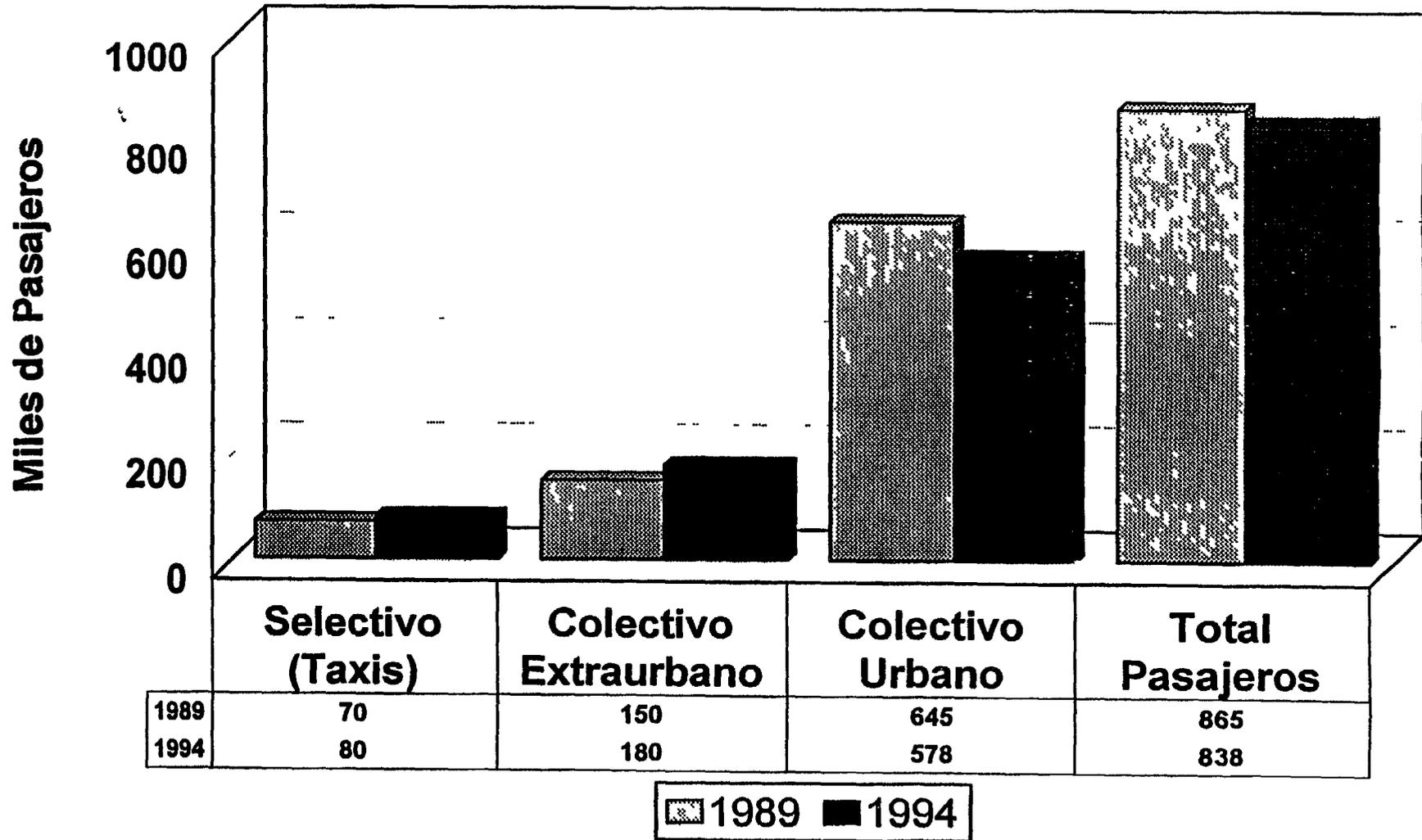
Asimismo, el precio sería fijado por el mercado, es decir entre los transportistas (oferta) y el público (demanda). Esto implica que el gobierno deje de fijar tarifas. De esta forma, el gobierno se retira de una actividad en la que no puede tomar decisiones eficientemente, y puede concentrarse en las actividades en las que sí está

llamado, como el tamaño de las unidades de transporte, las reglas de circulación, la seguridad del público, la contaminación ambiental, etc

Por ultimo, es necesario, además, garantizar la existencia de un entorno competitivo que es lo que va a garantizar que los precios sean un reflejo de los costos de transporte de las unidades más eficientes. Para ello tendría que aplicarse estrictamente la legislación antimonopolio que busca acabar con los acuerdos de precios o de restricción de la demanda, que caracterizan a los carteles de productores

Las ventajas de la solución de mercado son claras. El gobierno deja de intervenir en el mercado y se concentra en sus funciones básicas. Los consumidores se verán beneficiados por un mejor servicio y precios que correspondan al mercado (muchos serán menores y otros mayores, ya que no tiene que haber un sólo precio). Por otro lado, el costo oculto para los consumidores, el subsidio, dejará de ser pagado, por lo que esos recursos pueden ser utilizados por el gobierno para otros fines. El gobierno deja de intervenir y subsidiar una actividad de mercado. Los transportistas van a contar con la seguridad de que esta solución será permanente y van a poder planificar sus inversiones de acuerdo a esto

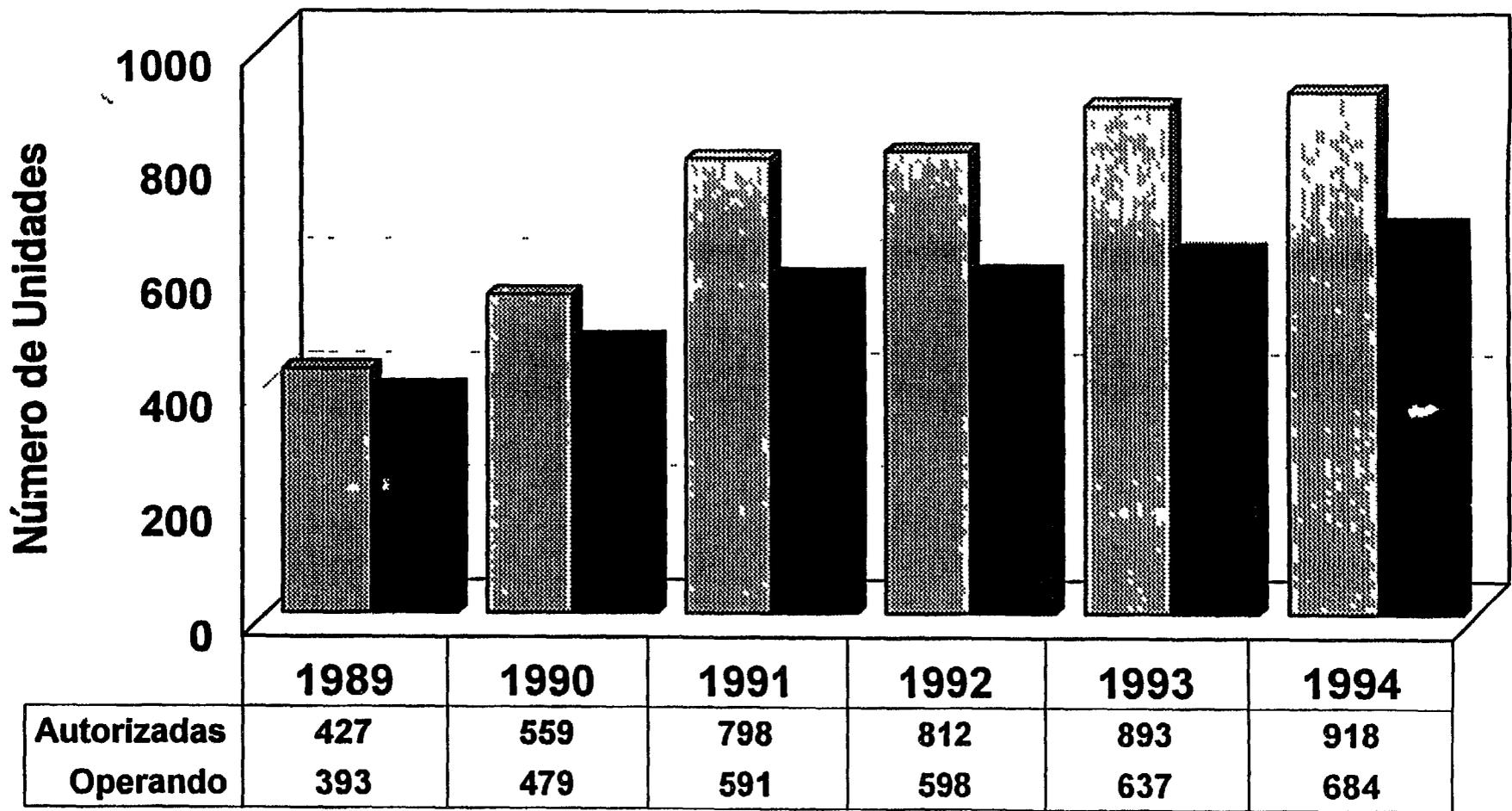
Pasajeros Promedio Diario Transportados Según Sector Años 1989 y 1994



Evolución del Transporte Colectivo Urbano

1989 - 1994

2



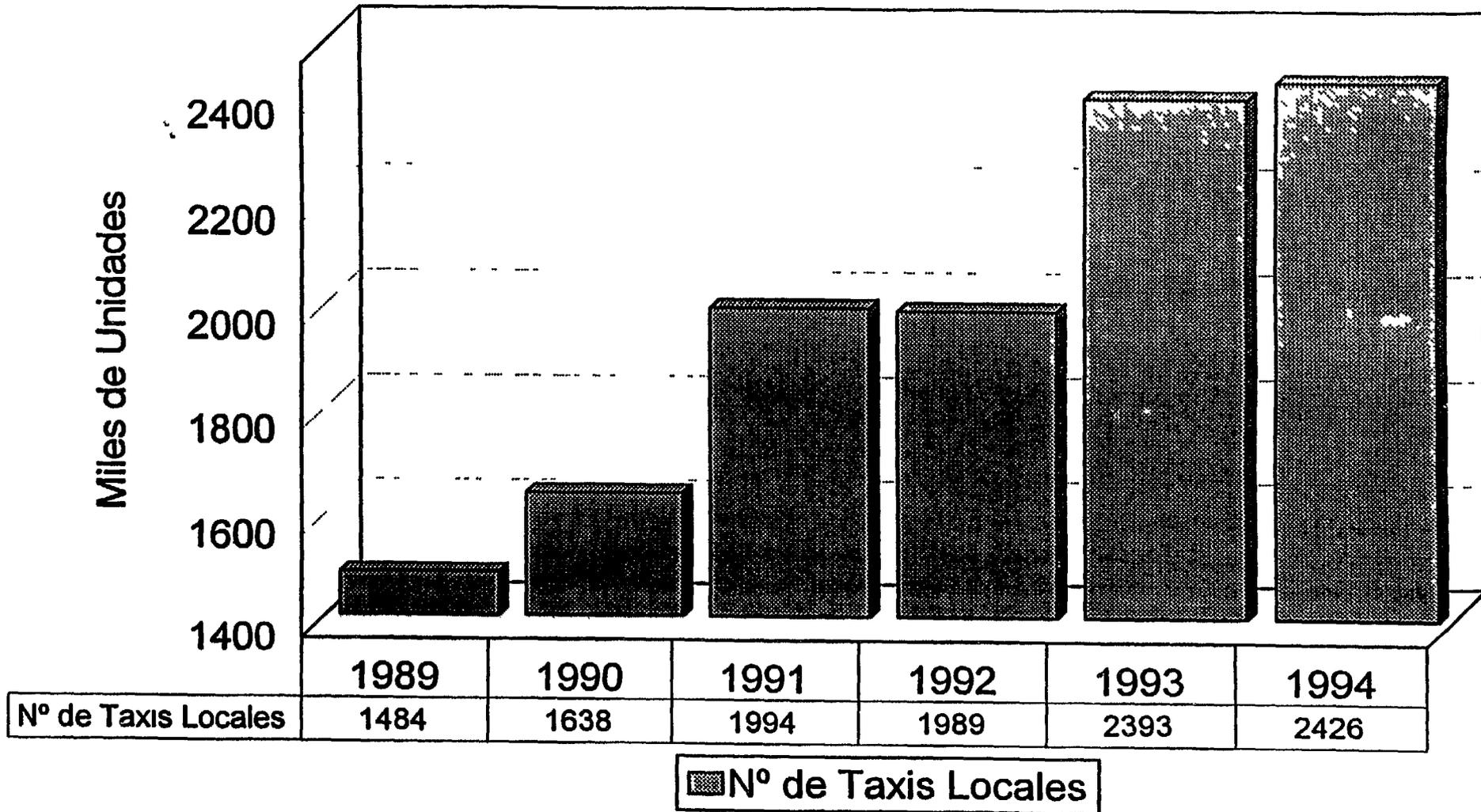
1994: Al primer Semestre
Fuente M.C.T.

■ Autorizadas ■ Operando

12

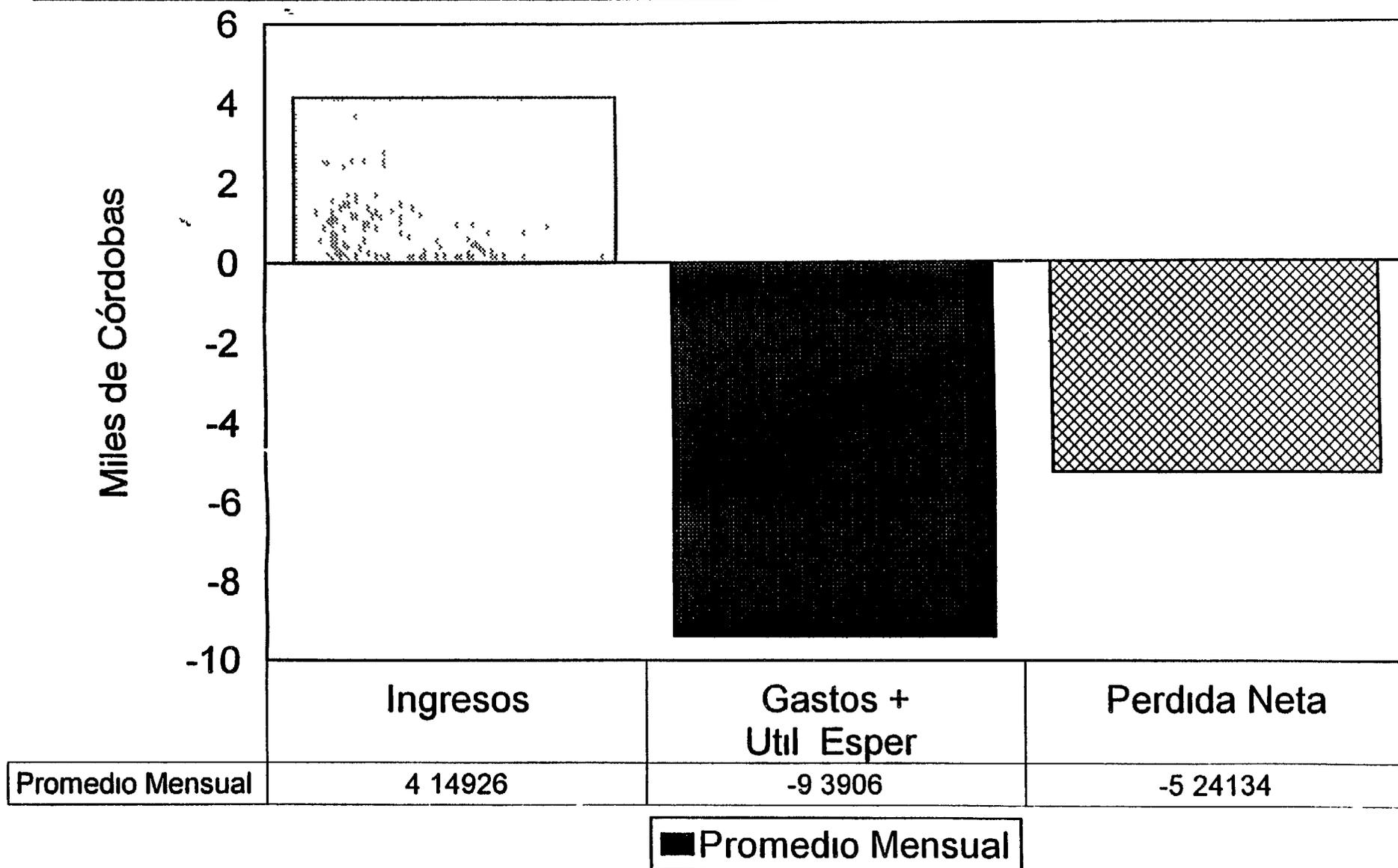
Evolución del Transporte Selectivo (TAXIS)

Promedio Anual 1989 - 1994



1994 Primer Semestre
Fuente MCT

Ingresos y Costos Mensuales por Unidad Sector Selectivo (Taxis) de Managua



Segun calculos de la Federacion Nicaraguense de Cooperativas de Taxis, FENICOOTAXI, julio 1994