
SOBRE LOS REQUERIMIENTOS DE USO DE TERMINALES DE BUSES RURALES E INTERURBANOS

José Luis Opazo V., Agustín Campos C. y Gustavo Ibáñez V.
CIS Asociados Consultores en Transporte S.A.
Austria 2042, Providencia, Santiago. F: (56-2) 205 10 33
E-mail: jlo@cistrans.cl, acampost@cistrans.cl, gibanez@ingeconomica.cl

RESUMEN

Normalmente se plantea que los terminales de buses son espacios que perjudican al resto del tejido urbano donde se integran, que presentan problemas de congestión y concentración de actividades, y que resulta recomendable que su localización esté en la periferia de las ciudades.

A partir de los resultados de un estudio tendiente a caracterizar terminales de buses rurales e interurbanos en Chile, y un análisis de las necesidades de los viajeros es posible revisar los conceptos anteriores y proponer un nuevo enfoque para analizar el problema. Se plantea que el mayor volumen de usuarios de un terminal corresponde a viajeros de corta distancia, quienes hacen relativo poco uso de la infraestructura y cuyas necesidades de puntos de intercambio modal pueden ser resueltas en la vía pública, por tanto, parte importante de las externalidades de un terminal provienen de la obligación de hacer uso de esa infraestructura. Levantado ese supuesto, es posible hacer recomendaciones respecto de la localización óptima de terminales rurales, terminales de larga distancia, lugares de parada de servicios de corta distancia y áreas de mantenimiento de buses.

Palabras clave: *Terminales, Buses interurbanos, Localización.*

ABSTRACT

It is normally accepted that bus stations affects the urban neighborhood where they are located, that they have traffic congestion and activity concentration issues, and therefore bus stations should be located off city limits.

As a result from a study to characterize intercity and non-urban bus stations in Chile, and a focus on traveler's needs it is feasible to review those previous statements and to propose a new approach to analyze this problem. It is stated that short distance travelers are the main users of a bus station, and that they rather use bus stops on the sidewalk, so a large part of bus station externalities is due to regulations that enforce to use it. Once accepted, optimal location recommendations are developed for bus stations on non urban and long distance services, for bus stops on short distance services and for bus garages.

Keywords: *Bus stations, Intercity bus, Location.*

1. INTRODUCCIÓN

Las externalidades negativas que genera un terminal son causa frecuente de discusión al momento de autorizar la localización de terminales de transporte público interurbano. Normalmente no se repara en que también generan externalidades positivas al entorno, particularmente asociadas a la concentración de actividades, pero tampoco que parte de dichas externalidades son ocasionados por un volumen mayoritario de pasajeros que prácticamente no requieren de una infraestructura de ese tipo.

En un estudio reciente (MTT, 2007), cuyo objetivo era determinar la necesidad de efectuar cambios a la regulación de los servicios de transporte de pasajeros interurbano y rural, se estudiaron en detalle estos aspectos, cuyos resultados interesa dar a conocer.

2. OBJETIVOS

Los objetivos del estudio fueron analizar y caracterizar el mercado de terminales rurales e interurbanos; analizar y caracterizar el o los modelos de negocios que operan en relación a los terminales en cuestión; analizar y evaluar el rol de los terminales en cuanto al desarrollo urbano y económico en donde se emplazan; proponer esquemas de modelos de negocios y regulaciones a aplicar sobre las terminales, orientadas a brindar un servicio de calidad a los usuarios, consolidar la operación y modernización de terminales, reducir las externalidades negativas y fortalecer los mercados asociados a ellos.

3. METODOLOGÍA

La metodología aplicada consistió en una revisión de antecedentes disponibles, tanto de estudios anteriores como de la normativa aplicable, la actualización de un catastro de los terminales de transporte interurbano y rural en Chile, la selección de una muestra de 40 terminales a lo largo de Chile, entre Iquique y Puerto Montt, donde se realizaron entrevistas en profundidad a los operadores del terminal y a las autoridades sectoriales, se caracterizó el entorno urbano de cada terminal y se determinaron las principales actividades relacionadas con el terminal, como servicios mecánicos y talleres. Finalmente se analizó la organización industrial del sector, los servicios asociados al funcionamiento de un terminal y se definió una propuesta regulatoria que da origen a líneas de acción específicas.

Ello permitió distinguir al menos tres tipologías básicas de terminales: rurales, de transporte interurbano y mixtos. También permitió establecer tres modalidades de gestión: pública o municipal, concesión a privados, y de administración y propiedad privada. La calidad y características de los terminales observados presentó también importantes variaciones, tanto en las condiciones de operación como en los servicios disponibles a los pasajeros y en losa.

Se analizaron las características de los viajeros de cada tipología de servicio, estableciendo las necesidades de infraestructura en cada caso. Se determinaron diferencias entre los usuarios rurales, los viajeros de larga distancia y los de servicios intermedios.

A partir de los análisis realizados y los casos observados en terreno, se hacen recomendaciones respecto de la localización óptima de terminales rurales, terminales de larga distancia, lugares de parada de servicios de corta distancia y áreas de mantenimiento de buses.

1.1. Revisión de antecedentes

1.1.1 Antecedentes normativos

Las principales normas que regulan la actividad en Chile son los decretos supremos DS 94 (MTT, 1984); Política nacional de terminales para servicios públicos de locomoción colectiva no urbana, y DS 212 (MTT, 1992) Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Público de Pasajeros. El primero establece la libertad de emprendimiento en el sector y define exigencias para los terminales, consistentes básicamente en que estén fuera de la vía pública, y sujeto a normas, reglamentos urbanos y sectoriales donde destaca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (MINVU, 1992).

El segundo define los servicios de transporte público como urbanos, comprendidos dentro del radio urbano de la comuna; rurales, como aquellos recorridos de menos de 200 km., excepto en la RM – V Región; y los interurbanos, como aquellos servicios de longitud mayor a 200 km. Se establece además la exigencia de contar con un terminal, como requisito para inscribir un servicio.

1.1.2 Antecedentes bibliográficos

Desde el punto de vista del diagnóstico las referencias más relevantes provenían del estudio Diagnóstico del Sistema de Transporte Interurbano (MOP, 2002), donde se detectaban problemas de acceso a terminales privados, falta de regulación en la operación de terminales, e inefficiencia y congestión en los servicios rurales. En el contexto de la formulación de un Plan de Transporte Interurbano, se desarrolla el Análisis del Transporte Rural e Interurbano (MTT, 2006), donde se genera un catastro de 172 terminales, se realiza una propuesta para definir la tipología de servicio suburbano y redefinir servicios rurales, propone una planificación territorial de terminales y una desintegración vertical de terminales y operadores.

En otros estudios, como la Orden de Trabajo 4 de la Asesoría Transporte Terrestre VI Etapa (SECTRA, 2004) se generó una base de datos correspondiente a 120 terminales y sus servicios.

1.2 Catastro de terminales

A partir de un catastro base generado en MTT, 2006 de 172 terminales, se aplicó una pauta guía a todos los secretarios regionales del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, donde se solicitaba informar de eventuales modificaciones a la información enviada.

Se pudo comprobar que el mercado de terminales resultaba bastante activo, ya que el nuevo catastro arrojó un total de 177 terminales (MTT, 2007), con 10 de los terminales catastrados en

2004 ya cerrados y otros 15 nuevos terminales. Además, se detectó que a esa fecha dos terminales se encontraban en construcción, cinco contaban con proyecto de ingeniería y otros ocho se encontraban en calidad de proyecto.

Por otra parte, las autoridades sectoriales indicaron que 27 de los terminales catastrados tenían problemas de infraestructura, particularmente referidos a falta de capacidad.

1.3 Caracterización de Terminales

Del universo de terminales catastrado, se escogió una muestra de 40 terminales localizados en 11 ciudades entre Iquique y Puerto Montt, nueve de ellos localizados en Santiago (ver detalle en Anexo 1). Para cada terminal, se levantó información del entorno, se catastraron los servicios ofrecidos al pasajero, y se realizó una entrevista en profundidad al administrador del terminal. De este modo fue posible obtener antecedentes del tipo de servicios que operaban desde el terminal, los volúmenes de movimiento, y una estimación global de costos e ingresos del terminal.

Se pudo determinar en este trabajo de terreno que las realidades que presenta la operación de terminales son muy disímiles entre ciudades y regiones, por lo que parece evidente que la normativa vigente ha dado origen a variados espacios de solución, algunos más adecuados que otros. En algunas ciudades se cuenta con un único terminal, al cual concurren todos los servicios rurales e interurbanos, con mayor o menor grado de conflicto. Dicho terminal único puede ser de carácter público, lo que facilita el acceso a todos los operadores interesados, pero en ocasiones es de carácter privado y presenta eventuales barreras al ingreso de operadores nuevos.

Tanto en el caso de los terminales públicos como en los privados, fue posible detectar comportamientos de los operadores tendientes a limitar la capacidad del terminal y por tanto reducir el acceso a nuevos operadores. En otras ciudades, fue posible apreciar una proliferación de terminales, normalmente de carácter privado, que se constituyen en alternativa al terminal público si este existe, donde inician o terminan servicios de la empresa dueña del terminal o de agrupaciones de operadores.

En relación al entorno urbano, se pudo apreciar que en la mayoría de los casos los terminales estaban localizados en las cercanías de centros de comercio relevantes, como mercados o centros comerciales, y resultaba habitual observar servicios mecánicos y talleres de buses en la vecindad.

1.4 Análisis de Externalidades

Para analizar el impacto que genera un terminal de buses se propuso un enfoque basado en el análisis del marco regulatorio urbano vigente, correspondiente principalmente a la OGUC (MINVU, 1992), y la Ley de bases del Medio Ambiente (CONAMA, 2007) en lo que se refiere a los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) de terminales, así como los planes reguladores comunales y un análisis de las vías de acceso al terminal, por ciudad.

Este enfoque se aplicó en un análisis de casos, a cuatro ciudades: La Serena – Coquimbo, Temuco, Puerto Montt y Santiago (sector de Estación Central).

En el caso de La Serena, donde se cuenta con un único terminal que atiende viajes de larga distancia, no se detectan externalidades y se observa que cuenta con vías de acceso adecuadas y cercanas a la red vial interurbana. En el caso de Coquimbo, se cuenta con un terminal de uso mixto, con servicios interurbanos y rurales que operan desde el terminal, donde se aprecia un uso de suelo comercial, de equipamiento y servicios adecuados. No obstante lo anterior, se aprecian problemas de congestión en el entorno.

El caso de Temuco resulta interesante porque cuenta con ocho terminales de buses, siete de ellos monooperadores o relacionados con la operación de una agrupación de operadores de servicios rurales, y uno de carácter privado pero abierto a todos los operadores. Salvo el último terminal ubicado en la periferia de la ciudad y que atiende los servicios de larga distancia, los terminales de la ciudad se concentran en torno a un eje vial y en la cercanía de ferias y del mercado en el centro de la ciudad. Se plantea un contraste entre entes reguladores, que propendan a un control de las externalidades mediante el ordenamiento, y la acción del mercado, que se refleja en una concentración de usuarios y operadores que siguen a la demanda, lo que redunda en paradas y recorridos informales.

En el caso de Puerto Montt, donde se cuenta con un único terminal de uso mixto y de propiedad municipal, se aprecia una solución adecuada de requerimientos urbanos y necesidades de usuarios. Se localiza sobre la costanera de la ciudad, cercano a ejes de comercio, y se aprecia interferencia entre buses rurales y de larga distancia. Cabe señalar que existe un proyecto de concesión para mantener el carácter de terminal único y ampliar el recinto actual, incorporando nuevas áreas de negocio como hotel y espacios para comercio.

En el sector de Estación Central, en Santiago, se concentran tres de los principales terminales interurbanos y uno de carácter mixto, que acoge viajes interurbanos y la mayor parte de los servicios rurales al poniente. La concentración de actividades da origen a este *cluster* de terminales y otras actividades relacionadas, que genera externalidades positivas (economías de aglomeración) que se estima superan a las negativas. Esto se expresa en una especialización del sector en transporte, reconocida en la normativa urbana comunal, y un fuerte desarrollo del comercio, con al menos dos centros comerciales y un *mall* en el sector.

4. RESULTADOS

4.1. Análisis de requerimientos

A partir del análisis realizado y de los diversos antecedentes recopilados, fue posible establecer que al menos tres tipos de servicios que podían confluir en un terminal:

- Transporte a localidades rurales: A diferencia de la definición normativa actual, se refiere a un servicio donde un extremo es una localidad rural de menos de 2.000 habitantes, y el otro extremo es una ciudad cabecera provincial o regional. Se trata de servicios de corta distancia y baja frecuencia (1-2 viajes/día), en general diurnos. Es un mercado poco

competitivo, donde se da el caso del empresario/chofer, que posee 1-2 buses. En relación al usuario, se trata de pasajeros que transportan bultos, sacos y otros elementos.

En relación a las necesidades de terminal por parte de los usuarios, es posible señalar que estos son mínimos en el área rural, bastando por la baja densidad con paradas a lo largo de la ruta. En el área urbana, requerirán de facilidades para el embarque/desembarque, custodia de bultos y baños, principalmente. Esto implica la necesidad de contar con un espacio físico, preferentemente fuera de la vía pública, siendo además conveniente para los usuarios que esté localizado en la cercanía de mercados, ferias y comercio en general.

Respecto a los operadores de servicios de transporte a localidades rurales, sus requerimientos se refieren principalmente a contar con un área de estacionamiento de buses, dada la baja frecuencia de salidas.

- Transporte interurbano de corta distancia: Este servicio estaría comprendido en la definición normativa de transporte rural, ya que se trata de viajes de corta distancia, de unos 100 km., como referencia. Conecta centros de importancia comunal con ciudades cabeceras provinciales/regionales cercanas, que son centro de empleo, servicios y educación superior. Se trata de servicios que ofrecen alta frecuencia, con más de 4 salidas/hora, lo que genera un gran volumen de viajes. El usuario de este tipo de servicios enfrenta una alta oferta, por lo que se caracteriza por tomar el primer vehículo que sale. En general, se trata de servicios diurnos, los pasajes son adquiridos a bordo y los pasajeros normalmente viajan sin equipaje.

Los requerimientos de este usuario tanto en el lugar de inicio como en el de término del viaje son mínimos en cuanto a servicios, seguridad y áreas de embarque/desembarque, ya que entre otras características, estos usuarios en general no portan equipaje. Como no requieren de boleterías y la competencia en este sector se da por frecuencia ofrecida, se estima que los requerimientos pueden ser cubiertos en la vía pública. No obstante, para facilitar la competencia entre distintos operadores, se requiere contar con recorridos comunes conocidos y paradas definidas..

Los requerimientos de los operadores de transporte interurbano se refieren principalmente a estacionamiento y mantenimiento de los buses, lo que debiera resolverse con “terminales de vehículos” en ciudades cabeceras de recorrido.

- Transporte interurbano de larga distancia: Se refiere a servicios que se prestan a larga distancia, considerando 500 km. como referencia. Estos servicios son preferentemente nocturnos, y presentan frecuencias bajas, por lo que los pasajes se adquieren con antelación. El usuario de estos servicios, en general, porta equipaje que requiere embarque en la bodega del bus.

Los requerimientos de servicios por parte de este usuario son altos, porque realiza esperas importantes, lo que da origen a la necesidad de contar con sala de espera climatizada, custodia, baños, alimentación, entre otros. El hecho de viajar con equipaje hace necesario contar con áreas de carga/descarga, así como servicios de seguridad asociados. Desde el punto de vista de la competencia, es importante que cuente con una variedad de opciones,

la que se puede dar a través de la existencia de múltiples boleterías de los operadores. Todo lo anterior implica que se requiere un recinto con variedad de oferentes y equipado con servicios al viajero, el cual debiera contar además con buena accesibilidad.

Los requerimientos para operadores se refieren a andenes para embarque y desembarque de pasajeros y equipajes. Los servicios al vehículo y tripulaciones deben darse en otra localización, en el caso de ciudades de término de servicios.

4.2. Propuesta de mejoramiento

En función de los requerimientos indicados, es posible proponer terminales de buses requeridos por los distintos tipos de servicio.

En el caso del transporte a localidades rurales, se requiere contar con un recinto, cercano a ferias o mercados. Su uso debe ser forzado mediante la prohibición de estacionamiento de buses en vía pública y la obligatoriedad de uso del terminal a servicios a localidades rurales. Cabe señalar que en general los empresarios de servicios rurales no pueden financiar por su cuenta un terminal, por lo que se deberá contar con provisión pública de infraestructura.

En el caso de los servicios interurbanos de corta distancia, se requiere inicialmente una definición de cuáles son los servicios de corta distancia, la que puede ser efectuada por la autoridad sectorial. Para estos servicios de alta frecuencia se deben establecer recorridos y paradas definidas en vías urbanas de entrada y salida a los centros de las ciudades, facilitando el acceso a los usuarios. Dichas paradas pueden evolucionar, según el nivel de demanda, a terminales de paso.

Complementariamente, se debe establecer la prohibición de estacionamiento de buses en vía pública y la exigencia de contar con un “terminal de vehículos” como lugar de mantenimiento y punto de partida de los servicios, el cual puede evolucionar a terminal privado de paso.

Finalmente los servicios de transporte interurbano de larga distancia deben contar con un terminal, con buena accesibilidad y obligatoriedad de uso. Resulta conveniente para facilitar competencia y aprovechar economías de escala el contar con un terminal único, abierto, el cual podría ser concesionado. Cabe señalar que este terminal puede ser compartido con servicios rurales.

Los resultados esperados de estas propuestas suponen un menor conflicto operacional en terminales actuales, y por ende, una menor congestión en torno al terminal al ser utilizado sólo por aquellos servicios que lo requieren.

Complementariamente, las medidas propuestas para los servicios de corta distancia debieran redundar en mejoras perceptibles para el usuario, tanto en accesibilidad al servicio como en mayor competencia entre operadores.

Como aspectos negativos, al limitar la exigencia de uso de terminales a aquellos servicios que efectivamente lo requieren, se plantea una eventual mayor dificultad para realizar tareas de fiscalización, respecto a la realizada actualmente en terminales.

La propuesta se complementa con la necesidad de efectuar algunas modificaciones a las normativas, como una nueva definición de servicios de transporte público de pasajeros, la implementación de rutas y paradas para los servicios de corta distancia, y un diagnóstico de necesidades de terminales bajo la nueva óptica propuesta.

5. CONCLUSIONES

Se han definido un conjunto de iniciativas y pasos tendientes a mejorar y resolver algunos conflictos detectados en el funcionamiento del sistema de transporte interurbano de pasajeros, particularmente relacionados con la operación de los terminales.

Uno de los elementos más destacados es la revisión de la obligatoriedad de usar terminales en todos los servicios de transporte de pasajeros. La propuesta considera que el recinto de terminal, en la práctica, no presenta ventajas significativas para los servicios de corta distancia y/o alta frecuencia, y probablemente sea una de las mayores causas de problemas en la operación de un terminal. Se propone reemplazar la regulación actual por la exigencia de seguir un recorrido y paradas establecidas por la autoridad, lo que debiera facilitar el acceso y egreso de sus usuarios. Ello debiera tener consecuencias positivas para los usuarios en facilidad de acceso, menor distancia a centros de origen/destino de los viajes, y mayor competencia entre servicios. Para las empresas debiera tener ventajas, tanto por una eventual reducción de costos por evitar el uso del terminal como por contar con mayores facilidades para interactuar con sus usuarios. Finalmente, representa una formalización de situaciones observables en la práctica, respecto de la operación de servicios suburbanos que no están actualmente obligados a utilizar terminales.

La propuesta también se hace cargo del sector más débil del sistema de transporte, ya que realiza recomendaciones específicas para el transporte desde localidades rurales. Se trata de servicios que afectan a pequeñas comunidades, que requieren de facilidades para acceder a sus principales centros de comercio y servicios. Se asume que este sector del transporte no cuenta con los recursos para hacerse cargo de la inversión asociada a un terminal, por lo que se recomienda la integración de estos servicios en terminales mayores si ello es factible y conveniente para los usuarios, y la opción de subsidios o apoyo desde el sector público.

Se confirma además la necesidad de contar con terminales principalmente para los servicios interurbanos de larga distancia, cuyos usuarios demandan servicios e instalaciones para ellos y sus equipajes.

Finalmente, se han recopilado elementos para continuar analizando este mercado desde el punto de vista de la eficiencia y de las regulaciones, siguiendo los lineamientos propuestos en Basso (2006) y en Basso y Zhang (2007).

AGRADECIMIENTOS

Se agradece al Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones por autorizar la publicación de este artículo.

REFERENCIAS

- Basso, L. (2006) **Airport Ownership: Effects On Pricing And Capacity.** Working Paper. Phelps Centre for the Study of Government and Business, Sauder School of Business, University of British Columbia.
- Basso, L and A. Zhang (2007) Congestible facility rivalry in vertical structures. **Journal of Urban Economics** 61 (2007) 218–237.
- Comisión Nacional del Medio Ambiente (2007) **Ley de Bases Generales del Medio Ambiente.** Ley 19.300 modificada por la ley 20.173.
- Ministerio de Obras Públicas (2002) **Diagnóstico del Sistema de Transporte Interurbano** Informe Final. Desarrollado por ARISTO Consultores Ltda;
- Ministerio de Obras Públicas (2005) **Chile 2010, Visión Ciudad Bicentenario.** Dirección de Planeamiento.
- Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (2006) **Análisis del Transporte Rural e Interurbano.** Informe Final. Desarrollado por CIPRES Ingeniería Ltda..
- SECTRA (2004) **Análisis Implementación Programa de Asesorías de Transporte Terrestre VI Etapa,** Orden de Trabajo N°4: Análisis Situación de los Terminales de Servicios de Locomoción Colectiva Interurbana y/o Rural. Informe Final. Desarrollado por Libra Ingenieros Consultores.
- Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (1984) **Política nacional para terminales para servicios no urbanos.** Decreto Supremo 94/1984
- Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (1992) **Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Público de Pasajeros.** Decreto Supremo 212/1992
- Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (2007) **Análisis de Regulaciones de Transportes Sobre Terminales de Pasajeros,** Informe Final. Desarrollado por CIS Asociados S.A.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1992) **Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.** Decreto Supremo 47/1992.

ANEXO 1: Terminales analizados

Muestra de terminales a entrevistar

Ciudad	Terminal	Tipo		
		Interurbano	Rural	Mixto
Iquique	Buses Santa Rosa	✓		
	Buses Kenny Bus			✓
	Internacional Cuevas y González			✓
	Municipal Rodoviario			✓
	Tur Bus	✓		
La Serena	Rodoviario			✓
Coquimbo	Rodoviario			✓
Valparaíso	Municipal Rodoviario			✓
	Buses Sol del Pacífico		✓	
	Buses La Porteña			✓
Viña del Mar	Rodoviario	✓		
Talca	Internacional Tur Bus	✓		
	Municipal Rodoviario Lorenzo Varoli			✓
Concepción	Rodoviario Collao			✓
	Terminal de buses Jota Ewart			✓
	Rural Vega Monumental		✓	
	Tur Bus	✓		
Los Ángeles	Buses Rurales Islajacoop		✓	
	Terminal Municipal		✓	
	Terminal Santa Rita		✓	
	Rodoviario Santa María	✓		
	Tur Bus	✓		
Temuco	Buses Biobío			✓
	Buses Burma		✓	
	Buses Igi Llaima Internacional			✓
	Buses Intercomunal Sur		✓	
	Buses Nar Bus Internacional		✓	
	Buses Rurales			✓
	Rodoviario de la Araucanía			✓
Puerto Montt	Terminal de buses			✓
Santiago	Buses Av. La Paz Independencia		✓	
	Pullman Bus Alameda	✓		
	Conexión Intermodal Pajaritos			✓
	Metro Lo Ovalle			✓
	Metro Bellavista La Florida			✓
	San Borja			✓
	Santiago Estación Central	✓		
	Tur Bus Alameda	✓		
	Terrapuerto Los Héroes	✓		
Total		11	9	20

Fuente: Elaboración propia. El listado corresponde a la definición inicial de terminales a estudiar, pero la tipología asociada puede diferir a partir de los resultados de las entrevistas.