

LA CONSIDERACION DE LA PERCEPCION DE LOS USUARIOS EN LA ELABORACION DE POLITICAS DE TRANSPORTE URBANO

Daniel Fernández Koprich⁽¹⁾
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones
Amunátegui N° 139, 3^{er} Piso, fono 6985636, fax 6724531

R E S U M E N

Usualmente, los agentes económicos involucrados en la prestación de servicios de transporte público (operadores, fabricantes de vehículos, proveedores de insumos, etc.) presentan un alto grado de organización y acceso a los poderes públicos, lo que les permite representar a la autoridad sus percepciones acerca de acciones de política de transporte urbano cuya implementación pueda eventualmente afectarlos.

Los usuarios, sin embargo, que son quienes aportan finalmente el financiamiento para las actividades económicas indicadas, no tienen organizaciones (ni incentivos claros para su formación) que les permitan influir sobre las acciones de política de transporte. Para ello, es necesario efectuar encuestas que permitan captar sus percepciones acerca de las variables que caracterizan al sistema de transporte público.

En el presente trabajo se muestra como la imagen que tienen los usuarios del sistema de transporte público de Santiago (obtenida mediante la realización de encuestas) y sus diferencias de percepción por modo de transporte utilizado, han sido consideradas para la elaboración de la política de transporte urbano del Ministerio de Transportes, y como se espera que ellas sean afectadas por las acciones de política. Se presenta también una descripción de los agentes económicos involucrados en el sistema, y un análisis acerca de las interrelaciones entre ellos.

Finalmente, se muestran algunas técnicas que permiten analizar la factibilidad de aplicación de las acciones de política, tomando en consideración las variables de oportunidad, secuenciamiento y simultaneidad de efectos (negativos y positivos) sobre los diversos agentes, lo que permite elaborar una estrategia de acción sobre el sistema, que tenga ciertas garantías de éxito.

⁽¹⁾ El autor solamente ha sistematizado la presentación de un enfoque que en la práctica ha sido desarrollado por un equipo asesor del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y llevado a cabo por sus autoridades.

1. INTRODUCCION

La política de transporte urbano vigente considera entre sus objetivos fundamentales la modernización de los servicios de transporte público. Para ello, es necesario abordar las tareas tendientes a reestructurar la actividad, estableciendo reglamentaciones claras y estables, definiendo mecanismos de regulación en las áreas en las que se producen importantes externalidades (congestión y contaminación), estableciendo incentivos para modernizar la gestión empresarial y mejorando los mecanismos de fiscalización y control (Hohmann y Fernández, 1990).

En este sentido, el Ministerio de Transportes ha avanzado significativamente en la dictación de los reglamentos básicos que han de regir la actividad, entre los que se cuentan el que define el tipo de vehículo para el transporte público urbano, el de Registro Nacional de Servicios de Locomoción Colectiva, el de nuevas normas de emisión de contaminantes -más exigentes- y el de definitiva obsolescencia técnica de los vehículos.

La elaboración de las nuevas reglamentaciones que regirán la actividad de transporte público consideró las opiniones y puntos de vista de los principales afectados, esto es, de quienes prestan los servicios, de quienes los usan, de los proveedores de productos para desarrollar la actividad, y de la comunidad en general.

En el caso de los empresarios de locomoción colectiva y de los fabricantes e importadores de buses, dichos puntos de vista se conocieron mediante sus comentarios a borradores de reglamentos que les fueron entregados, y a numerosas reuniones de intercambio técnico.

Los usuarios, sin embargo, que son quienes aportan finalmente el financiamiento para las actividades económicas relacionadas con el sector, no tienen organizaciones (ni incentivos claros para su formación) que les permitan influir sobre las acciones de política de transporte. Por ello, es necesario efectuar encuestas que permitan captar su percepción acerca de las variables que caracterizan el sistema de transporte público.

Si bien los elementos de política de transporte urbano que deben emplearse para mejorar el sistema de transporte están relativamente claros -desde un punto de vista técnico- la factibilidad de efectuar cambios depende de circunstancias técnico-políticas; los momentos de aplicación de las medidas, su secuenciamiento y la posibilidad de que exista simultaneidad de efectos (negativos y positivos) sobre varios de los agentes que participan en el sistema, son elementos que deben considerarse en la estrategia de transformación. Del correcto diseño de esta estrategia dependen las posibilidades de éxito en la aplicación de una política que, desde el ámbito técnico, no ha sido cuestionada.

En la sección siguiente se efectúa una descripción de los agentes involucrados en el Sistema de Transporte Urbano (STU). En seguida, se expone la apreciación que tienen los usuarios acerca del transporte público, y cómo se recogen sus puntos de vista en las diversas acciones de política que impulsa el Ministerio de Transportes. A continuación, se analizan los impactos que podría tener la aplicación de tales medidas en los agentes involucrados en el STU. En seguida, se expone la apreciación que tienen los usuarios acerca del transporte público, y cómo se

recogen sus puntos de vista en las diversas acciones de política que impulsa el Ministerio de Transportes. A continuación, se analizan los impactos que podría tener la aplicación de tales medidas en los agentes involucrados en el STU.

Por las propias limitaciones de extensión de un trabajo de este tipo, solamente se resumen en su contenido los aspectos generales de una estrategia para enfrentar el cambio estructural del sector del transporte público urbano.

2. AGENTES QUE INTERVIENEN EN EL STU Y PRINCIPALES CONFLICTOS

2.1 Agentes del STU

Al diseñar políticas de transporte que consideren apropiadamente la percepción de los usuarios, debe conocerse también el impacto que las acciones de política tendría sobre otros agentes del sistema, de modo de conciliar -en lo posible- los diversos intereses, lo que permite finalmente que la política sea factible en su aplicación.

A continuación se indican los agentes que intervienen en el STU. Por el interés que presentan en relación con el presente trabajo, sólo se describe someramente al grupo de usuarios y al Gobierno. Un análisis detallado acerca de los agentes del sistema, principalmente de los empresarios y choferes, puede encontrarse en CITRA-CIS(1991).

- Proveedores de los servicios: los empresarios
- Carroceros e importadores de chasis y buses
- Trabajadores del transporte
- Los usuarios (pasajeros adultos y escolares)
- El Gobierno
- La comunidad
- La prensa
- Los parlamentarios y los partidos políticos
- Los automovilistas
- Los proveedores de repuestos, combustibles y lubricantes
- Carabineros

a) Los usuarios.

Estos, siendo los agentes principales del sistema (son quienes proveen el sustento financiero para que existan servicios de transporte público y todas las actividades económicas relacionadas), no presentan un mínimo grado de organización que les permita ejercer un poder de influencia real sobre el resto de los agentes del sistema. Ello se debe principalmente a que no existe la percepción de que una acción concertada de usuarios organizados generaría un cambio en las condiciones del servicio y a que las acciones que ellos pudieran efectuar no conllevarían un efecto de presión sobre los empresarios o el Gobierno.

A este respecto, cabe señalar que en Chile la legislación de defensa del consumidor es escasa y poco apropiada: tampoco existe poder de control por parte de los usuarios.

b) **El Gobierno.**

A éste le corresponde, a través del Ministerio de Transportes, la Comisión Especial de Descontaminación y otros organismos públicos, establecer las políticas del sector, dictar las normas, reglamentos y regulaciones que se estimen necesarias, y la iniciativa de enviar al Parlamento los proyectos de ley que se requieran para la implementación de la política de transporte. Se supone, además, que la autoridad representa los intereses de los usuarios y de la comunidad en general.

2.2. Interrelaciones entre los actores: principales conflictos.

Las principales interrelaciones entre los agentes del STU se muestran en la Figura 1. A su vez, el Cuadro 1 indica los principales conflictos entre agentes del sistema.

CUADRO N° 1: CONFLICTOS ENTRE AGENTES DEL STU.

Agentes en Conflicto	Motivos del Conflicto
Gobierno - empresarios.	La aplicación de la política de transporte en general. En particular, el Gobierno pretende reducir la flota de vehículos en servicio, y los empresarios mantenerla. Otro motivo fundamental de conflicto es el control de las calles y las normas de emisión de contaminantes.
Gobierno - carroceros e importadores de chasis.	El Gobierno quiere reducir la incorporación de más vehículos al parque e introducir mejoras tecnológicas lo antes posible. Los carroceros quieren seguir vendiendo la misma cantidad de vehículos, ojalá de la calidad actual.
Choferes - empresarios	Mecanismo de pago de sueldos, horas de trabajo, previsión, higiene laboral, niveles de salario, estabilidad de contratos.
Comunidad y usuarios - empresarios	Responsabilidad ante la contaminación atmosférica, trato abusivo (especialmente tarifario). Percepción de la comunidad de que existen utilidades supranormales.
Usuarios - choferes	Maltrato en el servicio, especialmente a estudiantes.
Automovilistas - empresarios	Responsabilidad ante la contaminación atmosférica, espacio de vías destinado a cada uno de los modos.
Prensa - empresarios	Responsabilidad ante la contaminación atmosférica.
Carabineros - empresarios	Criterios en la aplicación de infracciones.

La resolución, tratamiento o evolución de los diversos conflictos son variados; en aquellos en que tiene participación el Gobierno usualmente deben emplearse para enfrentarlos mecanismos combinados de persuasión, negociación e imposición (cuando las condiciones políticas lo permiten), a través de la dictación de medidas reglamentarias o envío de proyectos de ley al Parlamento.

Por su parte, los empresarios intentan volcar en su favor la resolución de los conflictos - especialmente aquellos que los enfrentan con el Gobierno- mediante amenazas de paralización de actividades. En algunos casos, aprovechan la disconformidad de los choferes para promover paralizaciones empresariales que simulen ser de origen laboral.

3. PERCEPCION DE LOS USUARIOS ACERCA DEL TRANSPORTE PUBLICO

3.1 Percepción de los niveles de servicio en Santiago

Con el fin de conocer la percepción que tienen acerca del transporte público sus propios usuarios, y estimar la relevancia y calificación que éstos otorgan a cada variable que caracteriza el sistema, se efectuaron, por encargo del Ministerio de Transportes, 387 encuestas a usuarios en sus lugares de trabajo, durante julio y agosto de 1990.

Las calificaciones para cada variable, considerando los resultados en período punta, se muestran en los cuadros 2 y 3. Se ha incluido en dichos cuadros el porcentaje de usuarios que califican cada variable como mala o regular (nota menor que 4).

CUADRO N° 2 CALIFICACION DE VARIABLES DE LA LOCOMOCION COLECTIVA SEGUN SUS USUARIOS

CARACTERISTICAS DEL SERVICIO DE BUSES Y TAXIBUSES	VIAJEROS DE PERIODO PUNTA		VIAJEROS DE PERIODO FUERA DE PUNTA	
	Malo-Regular (%)	Nota Promedio	Malo-Regular (%)	Nota Promedio
Riesgo de accidente	66	3,7	73	3,2
Comodidad del vehículo	59	4,0	58	4,1
Aspecto y actitud del chofer	67	3,8	64	3,8
Costo del viaje (tarifa)	54	4,0	62	3,8
Tiempo de espera	49	4,5	61	4,0
Tiempo de viaje	49	4,4	60	4,2
Cantidad de pasajeros de pie	70	3,5	65	3,8
Variabilidad del tiempo de espera	55	4,2	65	3,9

* La escala de notas es de 1 a 7

**CUADRO N°3: CALIFICACION DE VARIABLES DEL MÉTRO Y
TAXIS COLECTIVOS SEGUN SUS USUARIOS**

CARACTERISTICAS DEL SERVICIO DE METRO Y TAXISCOLECTIVOS	USUARIOS DE METRO		USUARIOS DE TAXI COLECTIVO	
	Malo-Regular (%)	Nota Promedio	Malo-Regular (%)	Nota Promedio
Riesgo de accidentes	13	5,9	12	5,7
Comodidad del vehículo	5	6,4	18	5,6
Aspecto y actitud del chofer	-	-	11	6,0
Costo del viaje	7	6,1	14	5,7
Tiempo de espera	7	6,0	28	5,2
Tiempo de viaje	5	6,2	9	5,9
Cantidad de pasajeros de pie	35	5,1	-	-
Variabilidad del tiempo de espera	10	5,9	22	5,3

* La escala de notas es de 1 a 7.

Es interesante notar que los usuarios de metro y taxis colectivos evaluaron positivamente las variables que caracterizan su propio modo. Mayores detalles se pueden encontrar en Ortúzar et al (1991).

Los resultados obtenidos de una encuesta de opinión (CADE-UC, 1991), cuyo propósito fue conocer la impresión de los usuarios de locomoción colectiva acerca de la importancia que tienen los distintos agentes contaminantes en el problema ambiental, indican que una clara mayoría (73%) identifica a la locomoción colectiva como el principal agente contaminador de Santiago.

El 28%, en tanto, identifica a las industrias como la primera causa del problema, mientras que sólo un 3,7% opinan que los automóviles particulares y taxis son los principales culpables (la suma de los porcentajes no da 100, debido a que algunos encuestados asignaron la misma influencia a más de un agente).

De las medidas propuestas para disminuir la contaminación producida por la locomoción colectiva, las más mencionadas fueron: retirar de circulación los vehículos antiguos que no puedan cumplir con ciertos límites máximos de contaminación (64% de los encuestados), disminuir o eliminar el tráfico de locomoción colectiva que circula por la zona céntrica de Santiago (32%), intensificar el control del estado de los vehículos y aplicar sanciones estrictas a los propietarios cuyos vehículos no cumplan las normas establecidas (26%), y mejorar la calidad del petróleo o cambiarlo (22%). Nuevamente, la suma de los porcentajes no es 100, porque algunos encuestados mencionaron más de una medida para atacar el problema.

Los resultados obtenidos de ambas encuestas se utilizaron para orientar los lineamientos de política de transporte urbano, aspectos que se plantean en la sección 4.

3.2. Evaluación de impactos sobre usuarios ante medidas específicas

Los primeros días de setiembre de 1991 entró en vigencia el Decreto Supremo 145, que restringe el acceso al centro de los buses más antiguos que 1978 y los taxibuses más antiguos que 1981, lo que implica que sólo quedan habilitados para ingresar a la zona cerca de 7.500 vehículos sobre un total de 11.700 en la ciudad. Esta medida, que se ha constituido en uno de los mayores cambios en la estructura de operación de la locomoción colectiva en Santiago, y que fue adoptada en lugar de la licitación de vías -que tuvo que declararse desierta por la ausencia de postulaciones suficientes- fue evaluada desde el punto de vista de los usuarios.

Para ello, se realizó una encuesta (CADE, 1991) en que se analizaron los impactos sobre una muestra de 909 viajes perfectamente comparables -correspondientes a más de 500 hogares- realizados en locomoción colectiva antes (durante el período de realización de la encuesta origen y destino del Gran Santiago, mayo 1991) y después de tomada la medida (septiembre 1991). Las principales conclusiones fueron las siguientes:

- Tiempos de viaje en locomoción colectiva: el impacto fue prácticamente insignificante para la mayoría de los viajes. Sólo empeoran levemente los tiempos de viaje para los hogares situados en la zona oriente de la ciudad (5 minutos adicionales en promedio). No obstante, mejoraron en otras zonas, dando como resultado un aumento promedio de 1/2 minuto en los tiempos de viaje a nivel de la ciudad.
- Número de etapas de los viajes (trasbordos): el impacto fue nulo, lo que significa que la buena cobertura espacial que presenta el sistema de transporte se mantuvo intacta.
- Grado de afección de la medida según los usuarios: se efectuó una encuesta de opinión entre los usuarios, la que aportó los siguientes resultados:

Se sienten favorecidos por la medida	25%
Se sienten perjudicados por la medida	16%
Permanecen indiferentes	59%

Por lo tanto, una mayor cantidad de usuarios se consideró favorecido con la medida en relación con los que se sintieron desfavorecidos. De lo anterior se desprende que el 84% de los usuarios percibieron una mejoría o sintieron inalterada su situación como resultado de la medida.

4. CONSIDERACION DE LOS IMPACTOS SOBRE LOS AGENTES EN LA DEFINICION Y APLICACION DE ACCIONES DE POLITICA

4.1 Definición de acciones y medidas

Las acciones de política diseñadas para responder a las inquietudes de los usuarios son de diverso carácter. Algunas son de tipo general, como la incorporación de elementos de control en la Ley de Defensa del Consumidor y el Reglamento de los Servicios de Transporte Público, que permiten a los usuarios (consumidores de servicios de transporte) efectuar reclamos y denuncias ante comportamientos abusivos o inadecuados. Otras son de carácter específico, directamente orientadas a resolver problemas o situaciones planteadas por los usuarios.

A continuación se señalan las acciones que pretenden mejorar la situación de los usuarios en relación con las variables de servicio que fueron calificadas como malas o regular por un alto porcentaje de ellos:

- Riesgo de accidentes: implementación del plan de retiro de 2.600 máquinas antiguas. Normas técnicas más exigentes para todos los vehículos del parque en cuanto a su funcionamiento mecánico. Reglamento de obsolescencia técnica (salida definitiva del parque como producto de fallas graves en los sistemas de dirección, frenos, transmisión, etc.).
- Comodidad del vehículo: elaboración del reglamento de vehículos para el transporte público (Decreto Supremo 122). Regirá para los vehículos nuevos que se incorporen a la actividad a partir de mayo de 1992: deberán ser buses de mayor tamaño y capacidad, dotados de sistemas de subida y bajada más rápidos, subida por detrás y bajada por delante, puertas dobles, presencia de cobrador, pisaderas más bajas, pasillos más amplios, y otros mejoramientos adicionales. Todo esto con el fin de reducir drásticamente los tiempos de operación en paraderos, colaborando a mejorar las condiciones de seguridad y comodidad para los pasajeros, especialmente en sus maniobras de subida y bajada.
- Aspecto y actitud del chofer: implementación de la licencia del conductor profesional y de la escuela de conductores. Establecimiento de sistemas de pago de sueldos y contratos de trabajo en general mediante el mecanismo de negociación colectiva, a través de la formación de empresas. Regulación de la cantidad de horas de trabajo, mediante modificación del Código del Trabajo. Obligatoriedad del uso de uniformes (licitación de vías).
- Tarifas: estabilidad en el valor nominal de la tarifa en los últimos 20 meses (equivale a una reducción real de la tarifa de 19% entre marzo de 1990 y setiembre de 1991). Ello se debe principalmente al plan de retiro de 2.600 máquinas, con el consiguiente aumento de las tasas de ocupación. En adelante, la licitación establece un valor estable de la tarifa, con mecanismos de reajustabilidad conservadores. También se incorporarán medios de transporte con estructuras de costos distintas e independientes del cartel empresarial (los trolebuses), lo que introducirá elementos de competencia.
- Tiempo de espera: en realidad, esta variable presenta valores bastante bajos en relación con otros países. Las políticas de reducción del parque la afectarán negativamente, por lo que la opinión de los usuarios en este sentido probablemente empeorará.
- Tiempo de viaje: licitación de vías, tarificación vial para automóviles, retiro de taxis colectivos de Alameda, implementación del Sistema de Control de Área de Tráfico (SCAT), habilitación de vías exclusivas para el transporte público.
- Pasajeros de pie: se puede interpretar que la negativa opinión de los usuarios en este sentido obedece a un diseño inadecuado de los vehículos; son pequeños, con asientos y pasillos angostos que dificultan la circulación interior. Este aspecto mejorará con la incorporación de vehículos de acuerdo al nuevo reglamento, pero las tasas de ocupación aumentarán como consecuencia de la licitación.

- Variabilidad del tiempo de viaje: licitación de vías. Al existir menores frecuencias, establecidas por contratos de concesión, y por lo tanto menores flujos y una reducción de la congestión, se espera que se reduzca la variabilidad del tiempo de viaje. A su vez, la tarificación vial para automóviles reducirá la congestión de las vías, lo que debiera contribuir a mejorar la regularidad de los servicios.
- Contaminación atmosférica: plan de retiro de 2.600 vehículos antiguos, normas de emisión más exigentes, licitación de vías, tarificación vial.

Debe señalarse, por otra parte, que las medidas indicadas afectan también a otros agentes del sistema, muchos de los cuales tienen intereses en conflicto con los usuarios, como se indicó en la sección 3.

En las Figuras 2 y 3 se muestran los efectos e impactos de medidas versus variables del sistema y agentes del STU, calificándolos en términos positivos y negativos. Esto permite analizar la conveniencia de aplicar ciertas medidas, y sus necesidades de secuenciamiento. Por ejemplo, al aplicar la medida de licitación, que afecta negativamente al conjunto de empresarios, puede ser apropiado combinarla con la salida de taxis colectivos de Alameda, que presenta reacciones positivas en esos mismos empresarios; no obstante, la simultaneidad de las medidas enfrentaría al Gobierno con dos grupos de interés al mismo tiempo. En este caso se optó por aplicar en primer lugar la medida de retiro de los taxis colectivos (con un apoyo tácito de los empresarios de buses) para luego abordar la licitación de Alameda, aduciendo, entre otros factores, razones de equidad entre ambos modos. Simultáneamente con la adopción de la segunda medida, se envió al Parlamento el proyecto de ley de tarificación vial para automóviles, otro grupo en competencia con los empresarios por el uso de la vialidad. Sin embargo, para no generar conflictos simultáneos (ahora con los automovilistas), no se pidió al Parlamento urgencia para el tratamiento del proyecto, lo que postergó de algún modo la polémica pública acerca del tema.

4.2 Interrelaciones entre efectos sobre las variables

A modo de ejemplo, se muestran a continuación las interrelaciones que ocurren entre las diversas variables en dos casos de disposiciones adoptadas por el Ministerio de Transportes:

- a) Licitación de vías: Este mecanismo que operará en vías en el centro de Santiago generará - como ya se indicó- mayores niveles de ocupación de los buses, y paraderos más congestionados de pasajeros, toda vez que se utilizará una menor cantidad de buses para transportar la misma demanda (cabe señalar que en la Alameda, en las horas de mayor movimiento, suben y bajan de los buses más pasajeros que del propio metro). Por otra parte, al licitarse "cupos" en vehículos por hora, o en su defecto, restringirse el acceso a un número limitado de vehículos, existirá un incentivo natural a la adquisición de buses de mayor tamaño: así, quien posea un "cupo" lo querrá utilizar de modo de maximizar el número de pasajeros a transportar.

Si bien el costo de adquisición de buses nuevos aumentará, habida cuenta de las mayores exigencias, también lo harán sus niveles de ocupación, como producto de la disminución de vehículos habilitados para circular por el centro, con lo que **manteniéndose la tarifa vigente**

es dable esperar que las condiciones económicas del negocio sigan siendo atractivas para los empresarios que queden operando en la zona central. Adicionalmente, debe considerarse que el plan de retiro de buses redujo el tamaño del parque en un 20%, lo que contribuye en el mismo sentido, esto es, a aumentar la ocupación de los buses, y por lo tanto, a incrementar la rentabilidad promedio por vehículo.

- b) Reglamentación de Registro: El reglamento del Registro Nacional de Servicios recientemente elaborado transfiere la responsabilidad del servicio desde el propietario individual a la agrupación de operadores, estimulando la formación de cooperativas o empresas en un cierto plazo. Así, los interesados en proveer servicios deben inscribirse formalmente, indicando los vehículos que utilizarán, la ubicación de sus terminales (para los cuales se contemplan exigencias importantes), el trazado que utilizarán, y la forma de organización empresarial. El Ministerio de Transportes podrá sancionar administrativamente (desde la suspensión del servicio hasta la cancelación de la inscripción en el Registro), a la línea que no acate las reglamentaciones. De este modo, el control vehículo a vehículo en la vía pública, se transfiere al control y eventual sanción del servicio mismo. Ello permite proteger a los usuarios y a la comunidad de las acciones negativas de grupos de empresarios, contrarrestando su poder de presión tradicional. A su vez, la formación de empresas que establece el reglamento a un año plazo, permitirá la organización de sindicatos de choferes, que podrán negociar colectivamente sus contratos.

4.3 Estrategia de aplicación

La estrategia de aplicación de las acciones es por definición dinámica, debido a la evolución propia de los diversos procesos que afectan a los agentes, y el grado de apoyo de la comunidad en la adopción de medidas. En etapas críticas de contaminación ambiental o inmediatamente después de acciones de presión pública (paros) es posible tomar medidas más drásticas, debido a la gran sensibilidad que se genera en la comunidad y la opinión pública en relación con estos temas.

Los plazos de aplicación de cada medida deben ser diseñados cuidadosamente con el fin de minimizar los impactos negativos sobre los agentes. A su vez, debe cuidarse que estos plazos no generen conciliaciones entre grupos de interés que hagan peligrar su factibilidad.

En este sentido, la licitación es una de las acciones más riesgosas: genera impactos negativos en varios grupos de interés simultáneamente (ver Figura 3): empresarios (se disminuye el número que puede ingresar al centro), choferes (análogamente), carroceros e importadores de vehículos (las compras de nuevos vehículos ocurrirán solamente para renovación). Sólo un delicado diseño de las bases de licitación y acertadas negociaciones con los agentes (los que con el tiempo han madurado en sus posiciones y han percibido la decisión de la autoridad) ha permitido crear un espacio factible de implementación.

Por su parte, la ley de Superintendencia de Transporte comenzaría a regir una vez que se encuentren operando las concesiones; introducir este organismo anticipadamente habría generado presiones que habrían puesto en riesgo la licitación.

Estos ejemplos muestran que las posibilidades de transformación del sector del transporte público no dependen solamente de contar con una política acertada; el análisis de percepción de usuarios y de impactos sobre agentes constituyen elementos fundamentales que han de definir una estrategia que haga factible económica y políticamente el proceso de transformación.

5. CONCLUSIONES

5.1. Percepción de los usuarios

La percepción de los usuarios de la locomoción colectiva de Santiago es negativa en la mayoría de las variables que lo caracterizan. Los usuarios de metro y taxis colectivos, sin embargo, evalúan positivamente las características de sus propios modos.

Las acciones de política de transporte en aplicación por parte del Ministerio toman debida cuenta de esta situación, atendiendo a resolver gran parte de las inquietudes planteadas por los usuarios.

5.2 Factibilidad de implementación de acciones de política

Las posibilidades de implementación de las políticas de transporte urbano pasan por una adecuada consideración de la percepción de los usuarios y de la comunidad acerca de los sistemas de transporte y de las acciones que adopte la autoridad. A su vez, se requiere considerar los impactos que se generan sobre el resto de los agentes, lo que permite elaborar estrategias de aplicación que puedan hacer factible la implementación de la política.

5.3 Seguimiento

A medida que se van adoptando acciones de política, es necesario conocer las reacciones de los diversos agentes; en el caso de los usuarios y la comunidad deben efectuarse encuestas directas. En este sentido, será necesario repetir la encuesta a que se refiere el punto 3.1 una vez que se avance apropiadamente en la política en aplicación (por ejemplo, a fines de 1992).

5.4 Las políticas de transporte urbano futuras

Se entiende que las acciones de política planteadas en el presente trabajo constituyen una primera etapa de un proceso que será largo y complejo; una vez abordada y evaluada la primera etapa de intervención, es necesario construir una visión de futuro del STU que incorpore una serie de tareas cuyos resultados ocurrirán en el mediano y largo plazo, tales como:

- Tecnologías (energía, motores)
- Institucionalidad del Estado (Gobierno Metropolitano)
- Infraestructura para el transporte público (nuevas líneas de metro, vías exclusivas para buses, paraderos, terminales de intercambio)
- Diversificación de los servicios (expresos, ejecutivos)
- Subsidios (escolares, sectores de menores ingresos, jubilados)
- Impactos sobre el desarrollo urbano
- Planificación de las redes de transporte público (futuras licitaciones de vías)

REFERENCIAS

- CADE (1991) **Análisis Comparativo de Hábitos de Viaje en el Gran Santiago.** Informe técnico para el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Santiago.
- CADE-UC (1991) **Estudio de Análisis de Niveles de Servicios de Transporte Público.** Informe Final para el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Santiago.
- CITRA-CIS (1991) **Estudio de Análisis de Estrategias de Desarrollo de Transporte Urbano.** Informes parciales para el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Santiago.
- HOHMANN, C. y FERNANDEZ, D. (1990) **El Transporte Público en Chile: Análisis y Proposiciones.** V Conferencia sobre Transportes Urbanos en los Países en Desarrollo, São Paulo, Brasil, 24-28 setiembre de 1990.
- ORTUZAR, J. de D., IVELIC, A.M. y CANDIA, A.M. (1991) **Análisis de niveles de servicio de transporte público.** V Congreso Chileno de Ingeniería de Transporte, Universidad de Chile, Santiago, 28-31 octubre de 1991.

FIGURA 1: INTERRELACIONES ENTRE LOS PRINCIPALES AGENTES DEL S.T.U.

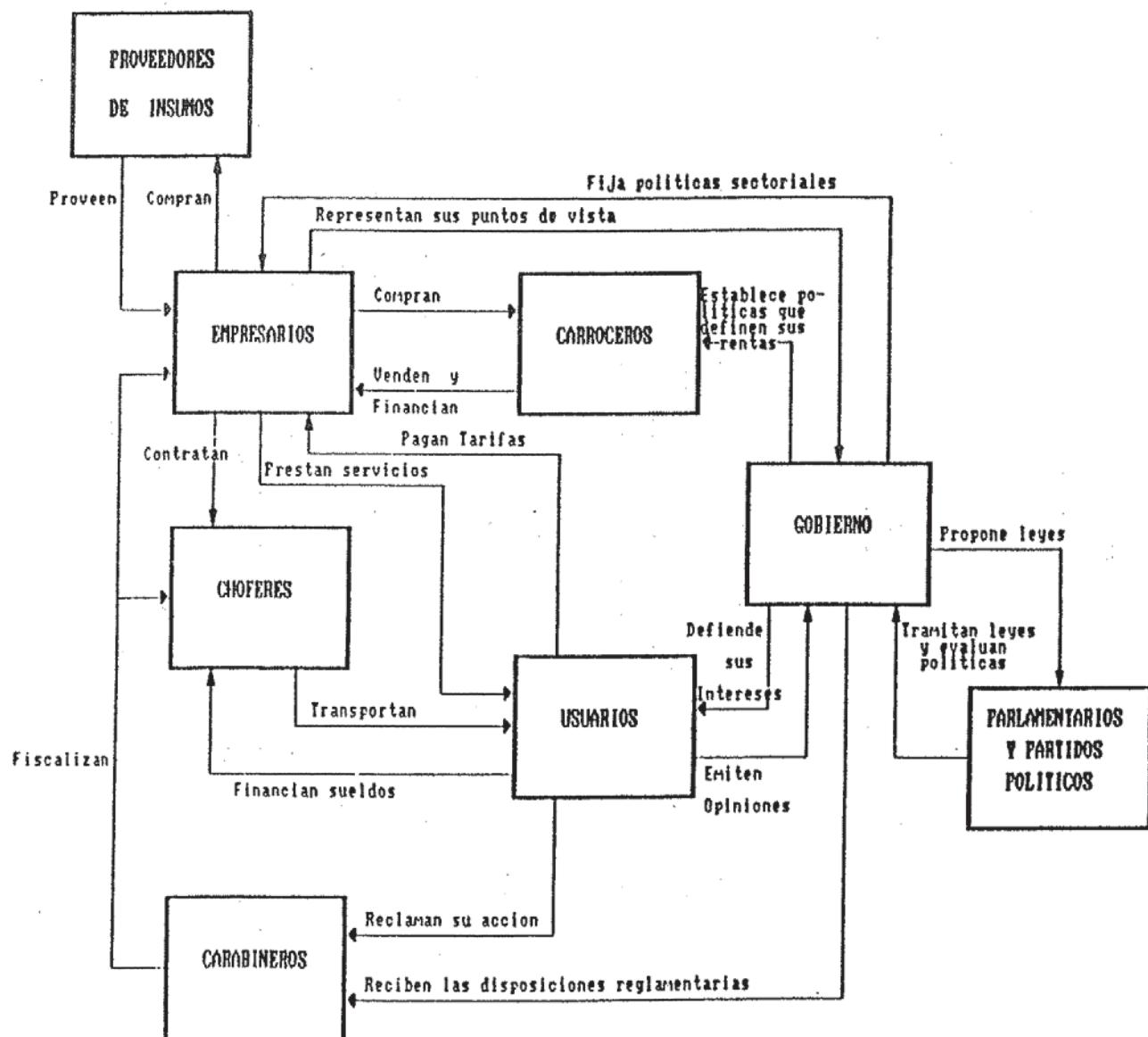


FIGURA 2: MATRIZ DE EFECTOS SOBRE VARIABLES DEL STU

TEMA O MEDIDA	EFECTOS SOBRE VARIABLES				
	PARQUE LOC. COLECTIVA	TARIFFAS LOC. COLEC- TIVA	CONGESTION AUTOMOVILES	MODERNIZACION EMPRESARIAL	DISCRIM. AL INT. GREMIO LOC. COL
LICITACION	↑	↑	↑	↑	↑
TARIFICACION VIAL	-	↑	↑	-	-
RESTRICCION CENTRO (D.S. 145)	↓	↑	↑	-	↑
SALIDA TAXIS CO- LECTIVOS ALAMEDA	-	-	↑	-	-
NORMAS VEHICULOS (D.G. 122)	↑	↓	-	↑	-
NORMAS EMISIONES	↑	↓	-	↑	↓
REC. REGISTRO	-	-	-	↑	-
REC. SERVICIOS	-	↓	-	↑	-
EMPRENAZACION	↑	↓	-	↑	↑
INCORPORACION TROLEBU- SES	-	↑	-	↑	-
LEY DE SUPERINTENDENCIA OBsolescencia tecnica	↑	↑	-	↑	-
PLAN RETIRO 1991 - 1994	↑	↑	↑	↑	↑
LEY DE PIEZAS Y PARTES USADAS	↑	↓	-	↑	↑
ESCUELA DE CONDUCTORES	-	↓	-	-	-
CAMBIOS LEY DE TRANSMITO	-	-	-	-	-
SCAT	-	↑	↑	-	-
EXPANSION VIALIDAD	-	↑	↑	-	-

↑ efecto positivo ↓ combinación de efectos

↓ efecto negativo - indiferencia

FIGURA 3: MATRIZ DE IMPACTOS SOBRE AGENTES DEL STU

TEMA O MEDIDA (PLAZO)	GRUPO DE INTERESES AFECTADO									
	EMPRESARIOS LOCOMO- CION COLECTIVA		CARROCE- ROS E IM- POR. CHA- SIS		TAXISTAS		CHOFERES LOCOCHO- CION CO- LECTIVA		USUARIOS AUTOMO- VILISTAS	
	BUSES	TAXIBUSES	BASICOS	COLECTIVOS					CORPORATI- VOS	COMUNI- DAD
LICITACION	↓	↓	↑ ↓	↑	↑	↑	↑ ↓	↑	↑	↑
TARIFICACION VIAL	↑	↑	-	↓	↑	↑	↑	↑	↓	↑ ↓
RESTRICCIÓN CENTRICO (D.S. 145)	↓	↓	↑	↑	↑	↑ ↓	↑	↑	↑	↑
SALIDA TAXIS COLECTIVOS ALAMEDA	↑	↑	-	↑	↓	↑	↑ ↓	↑	↑	↑
NORMAS VEHICULOS (D.S. 122)	↓	↓	↓	-	-	↑	↑	-	-	↑
NORMAS EMISIONES	↓	↓	↓	↓	↓	↓	-	↑	↓	↑
REG. REGISTRO	↑ ↓	↑ ↓	-	↑	↑	↑	↑	↑	-	↑
REG. SERVICIOS	↓	↓	-	↑ ↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑
ENPRESARIALIZACION	↑ ↓	↑ ↓	↑ ↓	-	↑ ↓	↑	↑	↑	-	↑
INCORPORACION TROLEBUSES	↓	↓	-	-	-	-	-	-	-	↑
LEY DE SUPER- INTENDENCIA	↓	↓	↑	↑	-	↓	↑	↑	-	↑
OBSOLESCENCIA TECNICA	↑	↑	↑	↑	-	-	↑ ↓	↑	↑	↑
PLAN RETIRO 1991-1994	↑ ↓	↑ ↓	↑ ↓	↑	-	↑	↑ ↓	↑	↑	↑
LEY DE PIEZAS Y PARTES USADAS	↓	↓	↓	↑	-	-	↓	↑	-	↑
ESCUELA DE CONDUC- TORES	↑	↑	-	↑	↑	↑	↑	↑	-	↑
CAMBIOS LEY DE TRAN- SITO	↑ ↓	↑ ↓	-	↑ ↓	↑ ↓	↑ ↓	↑ ↓	↑ ↓	↑	↑
SCAT	↑	↑	-	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
EXPANSION VIALIDAD	↑	↑	-	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑

↑ efecto positivo ↑↓ combinación de efectos

↓ efecto negativo - indiferencia

