

EL PAPEL DE LA INTEGRACIÓN EN LA LICITACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO: LOS CASOS DE CHILE Y SUDÁFRICA

■ SÍNTESIS

El principal objetivo de este artículo es explorar el papel de la integración intermodal en la licitación de servicios de transporte público en dos países de medianos ingresos: Chile y Sudáfrica. Se examina la estructura reglamentaria de cada país, destacando similares esfuerzos por facilitar el movimiento de pasajeros entre modos de transporte en las ciudades Santiago (Chile) y Ciudad del Cabo (Sudáfrica). Se concluye que ambas ciudades han enfrentado serias barreras institucionales. Es necesario que mantengan sus objetivos para el transporte público, estableciendo criterios para crear un sistema integrado a través de la licitación de servicios. Estos objetivos deberían reflejar los valores de cada ciudad. Por su parte, los contratos de servicio deberían exigir que los operadores garanticen un mejor nivel de traslado entre vehículos de transporte público. El tema de este artículo fue uno de los enfoques de mi tesis doctoral sobre la política del transporte intermodal.

■ ABSTRACT

The principal objective of this article is to explore the role of intermodal integration in the tendering of public transport services in two middle-income countries: Chile and South Africa. It examines the regulatory structure of each country, highlighting similar efforts to facilitate the movement of passenger between modes of transport in Santiago (Chile) and Cape Town (South Africa). The article concludes that both cities have encountered institutional constraints. It is necessary for them to implement their existing objectives for public transport employing the tendering process to establish a set of criteria for an integrated system. These objectives should reflect the values of each city. At the same time, service contracts should be structured to require that operators provide a better level of integration between public transport modes. The subject of this article was one of the central themes of my doctoral dissertation on intermodal transport policy.

Palabras clave: Transporte público, integración intermodal, políticas públicas, Sistema reglamentario, Chile, Sudáfrica.

Key-words: Public transportation, intermodal integration, Public policy, Regulatory structure, Chile, South Africa.

Recibido: 27 de marzo de 2007
Aceptado: 19 de septiembre de 2007

La reciente ola de desregulación en el transporte público ha traído algunos beneficios como incrementos en la oferta de transporte y reducciones en el gasto fiscal, sin embargo, también se ha visto un deterioro en la coordinación de servicios. Por consiguiente, en muchos casos, la partición modal ha seguido favoreciendo el transporte privado, causando nuevos incrementos en la tasa de motorización, la aglomeración vehicular y la polución ambiental.

Por otro lado, un objetivo principal del proceso de licitación ha sido la protección de los sistemas de planificación y contabilidad, igual a la coordinación del sistema de transporte. Varios países han introducido esquemas de licitación como parte de un proceso de privatización del transporte autobusero, bajo el pretexto de que éste permitirá un mayor nivel de control sobre diferentes aspectos de servicio, como la integración.

Mientras las rutas licitadas pueden ser organizadas para generar el intercambio de pasajeros, se debe tomar en cuenta que hay un balance entre la coordinación y la innovación de servicios. Para facilitar la coordinación del sistema las autoridades metropolitanas pueden desarrollar pautas para la integración modal dentro del proceso de licitación siempre y cuando éstas no amenacen la integridad comercial de los operadores.

Este estudio explora las limitaciones institucionales enfrentadas por las autoridades y los operadores de transporte público para promover la coordinación del sistema, y analiza algunas de las condiciones necesarias para estimular la integración dentro de un mercado privatizado. Para empezar, el estudio define los principales beneficios de los procesos de licitación e integración entre operadores y proporciona información básica sobre los casos del estudio: Santiago, en Chile y Ciudad del Cabo, en Sudáfrica. También, examina la evolución del proceso de licitación en Santiago y explora algunos de los principales objetivos detrás de los esfuerzos por introducir un esquema de licitación en Ciudad del Cabo. Finalmente, el estudio presenta algunas conclusiones sobre la posibilidad de integrar servicios entre operadores.

■ LA LICITACIÓN DE SERVICIOS DE BUS

En algunas ciudades las autoridades han intentado mejorar el proceso de licitación de rutas de transporte público. Las autoridades metropolitanas de Londres, Adelaide (Australia) y Santiago han implantado procesos de licitación para ciertas rutas o áreas de servicio basados en criterios de rendimiento. Muchos expertos creen que este sistema puede crear una red coordinada de servicios de transporte público, a la vez promoviendo los beneficios de la privatización (por ejemplo, nuevos servicios, gastos reducidos por parte del sector público).

Muchas veces se limita este proceso de licitación a operadores privados pero hay ejemplos de operadores públicos que han sido invitados a someter propuestas, como en Adelaide, donde tanto operadores privados como públicos ganaron contratos para prestar servicio. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las autoridades prefieren limitar la competencia a operadores del sector privado.

Un ejemplo de esta clase de licitación competitivo fue implantada en Londres durante los años ochenta. A principios de esa década el sector público operaba y planificaba los servicios de bus pero en 1985 el gobierno de Margaret Thatcher privatizó los servicios de bus, limitó los poderes de las agencias regionales de transporte y redujo el subsidio público, además, desreglamentó los servicios de bus local en todas las comunidades de Reino Unido, salvo Londres e Irlanda del Norte. En la primera, las autoridades insistieron en que la desregulación del sector llevaría impactos negativos sobre el sistema de

transporte, causando una situación caótica en la principal ciudad y centro comercial del país de allí que, después de la adopción del *London Transport Act* de 1984, operadores del sector privado comenzaron a competir por el derecho de proporcionar servicios de transporte público a través de la licitación. Durante los siguientes 10 años el gobierno local desarrolló un conjunto de criterios de rendimiento para los servicios de bus y a través de una serie de fases se trasladó la prestación de estos servicios al sector privado, bajo contratos de tres años de duración.

Desde su inicio, las licitaciones han tenido resultados positivos en Londres: un incremento de 20% en el volumen de kilómetros operados por los buses, una disminución de 40% en el costo de bus por kilómetro, y una disminución de 27% en los costos de la red. Además, el volumen de viajes en transporte público se ha incrementado en Gran Londres, donde se ha visto un incremento en el número de facilidades de intercambio y un aumento en la distribución de información a pesar de que ha caído dramáticamente en otras ciudades del Reino Unido (DETR, 1999). Así, la licitación competitiva ha reducido los costos públicos sin sacrificar la integración de servicios al nivel de sistema.

Sin embargo, algunos expertos del sector destacan el papel del operador como “*entrepreneur*” dentro del Mercado, aunque sostienen que el sistema de licitación favorece a los operadores grandes y que algunas pautas son prescriptivas, quitándole el incentivo innovador al operador. Sobre el primer tema, es cierto que los grandes operadores disponen del capital necesario para invertir en material rodante y nuevos servicios, lo que les da una ventaja sobre los pequeños operadores que prestan pocos servicios; sobre el segundo punto, en la organización del proceso reglamentario, es importante conservar la integridad comercial de los operadores.

■ LA INTEGRACIÓN DE TRANSPORTE PÚBLICO

La integración modal cumple un importante papel en la operación de los sistemas de transporte público. Comúnmente, el operador de transporte sirve los principales orígenes y destinos de la ciudad, pues no alcanza a proporcionar servicio directo en todos los casos. Muchas veces es necesario cambiar de operador (LTP, 1997; White, 2002) para completar el viaje. Los pasajeros suelen tomar más de un operador cuando no existe servicio directo, o cuando el cambio trae un ahorro en el tiempo de viaje (TfL, 2001). Para prestar servicios a estos pasajeros es importante facilitar servicios útiles, tales como horarios, instrumentos tarifarios para efectuar el cambio y facilidades para acomodar al pasajero en los puntos de intercambio (Cervero, 1998).

La integración de servicios entre operadores aumenta la variedad de opciones proporcionando beneficios al pasajero y contribuyendo a la eficiencia económica del sistema. Se ha comprobado que la integración de servicios de transporte público no sólo ahorra tiempo y dinero para los pasajeros sino que también contribuye a una disminución en los niveles de aglomeración vehicular y deterioro ambiental.

Mientras los pasajeros de medianos y altos ingresos valorizan el ahorro de tiempo, los trabajadores de bajos ingresos se benefician más del ahorro de dinero. Debido a los costos de transporte, individuos de este grupo comúnmente gastan buena parte de sus sueldos en servicios de transporte, por consiguiente, es necesario coordinar el transporte público para que el pasajero pague solamente una vez, para que las rutas e intervalos faciliten el intercambio de pasajeros entre operadores, y para que las facilidades de intercambio se mantengan limpias y seguras para el pasajero (Rivasplata, 1993).

Es importante destacar que existen diferentes formas de integración, las cuales requieren distintas clases de participación por parte de los operadores y el público. Por ejemplo, la integración física es la forma más común porque es relativamente fácil de implantar (Henry, 1990), no obstante, sin una integración tarifaria (por ejemplo, basada en una serie de procedimientos financiados por los operadores o el gobierno), no existen incentivos económicos para el pasajero. Algunos pasajeros de altos ingresos buscarán otras opciones, como el automóvil.

Por otro lado, la integración de los sistemas de información facilita la distribución de datos sobre rutas, tarifas y horarios, mientras que la integración institucional sirve como una base para la planificación del sistema y la creación de acuerdos entre operadores. Lógicamente, bajo condiciones óptimas, mientras más integrado esté el sistema de transporte público mayor será su potencial de lograr importantes ahorros de tiempo y costo para el pasajero. Además, la integración entre operadores de transporte establece las condiciones para crear permanentes lazos de entendimiento y colaboración. En ciudades como París, Londres y Berlín, con la amplia participación de los operadores se han desarrollado sistemas de transporte integrado para los viajeros frecuentes. Sin embargo, a veces, las características del sector transporte impiden que se logre cierto nivel de coordinación entre operadores, como en el caso británico (fuera de Londres), donde los operadores no pueden compartir información.

En un mercado privatizado con frecuencia no existe la planificación a nivel metropolitano, dejando que los operadores actúen libremente, sin la coordinación de tarifas ni horarios. En las ciudades donde la mayoría de los servicios de transporte están privatizadas, si no se reglamentan las rutas, las tarifas y los horarios, el acceso y la conectividad regional quedan comprometidos. Sin embargo, algunos expertos sostienen que hay ciudades donde la demanda para cambiar de operador es baja porque hay pocos operadores (p. ej.: Birmingham, en Reino Unido).

Una de las principales condiciones para desarrollar un sistema integrado de transporte público es la existencia de un ente metropolitano que tenga la autoridad de establecer políticas de integración y pautas para los viajes multioperadores (Nash, 1988). Durante la definición de una serie de objetivos de transporte intermodal, este ente debe equilibrar los intereses comerciales de los operadores con las necesidades y esperanzas de los pasajeros de transporte público. En este sentido, es esencial que las políticas de coordinación sean transparentes, que mantengan la integridad comercial de los operadores y que respondan a la necesidad de usar más de un operador para completar el viaje.

En los países en vías de desarrollo, para lograr la integración de sistemas de transporte público es necesario proponer un plan de acción (basado en una política global de transporte) y contar con apoyo financiero. Además, es importante que ■ los planes de servicios intenten incorporar las necesidades y deseos de todos los afectados, incluyendo a los pasajeros, los operadores, las comunidades locales y la sociedad en general.

LOS CASOS

En Chile y Sudáfrica se han intentado coordinar los servicios prestados por los operadores de transporte público. En ambos casos se ha propuesto ordenar la oferta a través de un sistema de licitación competitiva. Este estudio compara las experiencias de Santiago y Ciudad del Cabo, ciudades que buscan una solución a la histórica fragmentación de estos servicios.

Santiago

Gran Santiago fue una de las primeras ciudades sudamericanas en implantar un sistema de licitación competitiva para ceder derechos de ruta a operadores privados. Esta sección describe la metrópoli, su red de transporte público y la evolución de su sistema de licitación.

CUADRO 1

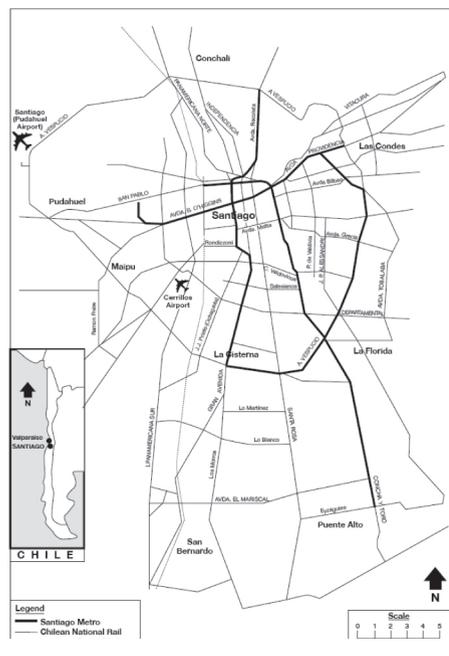
Las características urbanas de Santiago y Ciudad de Cabo, 2000

| Indicador | Santiago | Ciudad del Cabo |
|--------------------------------|----------|-----------------|
| Población (miles de personas) | 5.800 | 3.200 |
| Empleo (miles de trabajadores) | 2.100 | 1.200 |
| Densidad humana (por hectárea) | 95 | 39 |

Fuentes: City of Cape Town, 2002; Mideplan, 1997; Sectra 2001.

MAPA 1

Plano de Santiago



Santiago está situado en la Zona Central de Chile, un poco más de 1.000 kilómetros al oeste de Buenos Aires. Actualmente es la sexta ciudad sudamericana en población, con más de cinco millones de habitantes (cuadro 1). Gran Santiago, la capital y principal centro comercial del país, comprende un área de más de 600 kilómetros cuadrados (mapa 1).

En Santiago viven en promedio más de 90 personas por hectárea, una densidad un poco baja en comparación con otras ciudades latinoamericanas. En parte, con la expansión de la ciudad, este patrón de desarrollo ha contribuido al aumento de la distancia de los viajes. Históricamente, el transporte público ha sido el principal modo de transporte, sin embargo, un fuerte aumento en la tasa de motorización, particularmente en los sectores de mediano y altos ingresos, ha contribuido al alargamiento de muchos de estos viajes.

CUADRO 2

Patrones de viaje en Santiago y Ciudad del Cabo, 2000

| Indicador | Santiago | Ciudad del Cabo |
|-------------------------------------|----------|-----------------|
| Viajes Diarios (miles) | 16.284 | 3.500 |
| Partición Modal* | | |
| Transporte Privado | 37 | 48 |
| Transporte Público | 63 | 52 |
| Transporte Público: Partición Modal | | |
| Tren | 13 | 57 |
| Bus | 80 | 10 |
| Taxi Colectivo/Minibus-Taxi) | 7 | 33 |

*viajes motorizados.

Fuentes: City of Cape Town, 2002; CMC, 1998; Sectra, 2001.

Actualmente, la red metropolitana de transporte público incluye los siguientes servicios: bus, taxi colectivo, metro y una línea suburbana de tren convencional. Los servicios de bus y taxi colectivo están privatizados, mientras que entes públicos operan los dos modos ferroviarios. En conjunto, este sistema facilita más de tres millones de viajes al día: 80% en bus, 6% en taxi colectivo, y 14% en modos ferroviarios. Cabe destacar que de este último grupo, la mayoría de pasajeros viaja en el Metro de Santiago (ver cuadro 2).

En general, Santiago cuenta con servicios de bus que unen el histórico centro de la ciudad con los principales barrios residenciales de la metrópoli (Rivasplata, 2000). Sin embargo, en las últimas décadas también ha habido nuevos servicios intercomunales para unir las comunas residenciales con otros centros de actividad comercial (por ejemplo, hacia el noreste).

La integración del transporte público fue un objetivo del *Estudio del Sistema de Transporte Metropolitano de Santiago de Chile* de 1968, el cual recomendó la construcción de un ferrocarril metropolitano (BCEOM-SOFRETU-CADE, 1968). Sin embargo, después de la apertura del primer tramo, el régimen militar adoptó una política de desreglamentación que dificultó la coordinación de servicios entre operadores. Además, esta política de competencia abierta fragmentó el sector de transporte, poniendo énfasis en la generación de ganancias empresariales, sin preocuparse del costo y la calidad de los servicios para el pasajero.

En 1987, el Metro de Santiago estableció un sistema de integración formal (Metrobus) para ampliar su área de servicio. Desde entonces, el Metro de Santiago ha operado el sistema a través de una serie de acuerdos bilaterales con operadores de bus, dando incentivos para facilitar servicios integrados en algunas de sus estaciones. Los pasajeros de Metrobus tienen que comprar un pasaje combinado (un boleto de Metro, más una ficha para el bus), lo que cuesta entre 60% y 70% de la suma de los valores de pasaje para cada modo. Este pasaje de Metrobus es solamente disponible en las estaciones de Metro, donde también es posible comprar pasajes multi-viaje. El Metro tiene un sistema tarifario que no reconoce distancias, así es que los pasajes tienen el mismo valor, según la hora del día. Por su parte, el Metro reembolsa a los operadores por cada ficha de Metrobus aceptada.

Mientras este programa ha proporcionado ahorros de tiempo y costo a los pasajeros, solamente 3% de todos los pasajeros que usan más de un modo de transporte para llegar a su destino aprovecha los ahorros tarifarios de Metrobus (Cedano y de Freitas, 1994). Muchos de los pasajeros no son conscientes de los beneficios de este sistema intermodal y tienen poco acceso a lugares de venta de pasajes. Otros toman el Metro, pero no cambian a un operador de Metrobus porque no les sirve, prefieren tomar el primer bus que llega, o sólo usan Metrobus de vez en cuando. Además, hay dos principales razones por las cuales Metrobus todavía capta a pocos pasajeros: un pequeño porcentaje de todos los operadores de bus participan en el sistema, y Metrobus sigue siendo un acuerdo voluntario. Los operadores participantes tienen la libertad de retirarse del sistema en cualquier momento.

A principios de los años noventa los gobiernos democráticos empezaron a buscar soluciones a la caótica situación del transporte que se había creado en Santiago y los crónicos problemas de aglomeración vehicular y deterioro ambiental que se agravaron con la desregulación. Basado en las experiencias de Londres y otras ciudades el gobierno local optó por desarrollar e implantar un nuevo régimen de licitación de rutas de transporte público. Inicialmente, los reglamentos se enfocaron en la edad de los vehículos, el uso de las calles y veredas, y la integridad profesional del operador, pero con el tiempo incluyeron también otros aspectos.

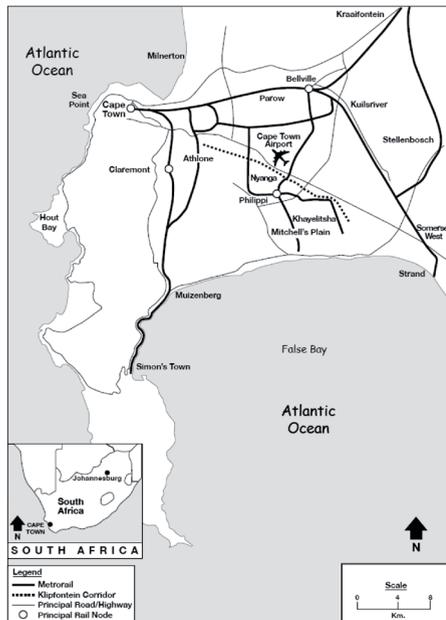
Durante la última década se han implantado tres nuevas licitaciones, cada vez ampliando el área de servicio para llegar a incluir todas las comunas de Santiago.

Sin embargo, mientras los gobiernos de los años noventa reglamentaron muchos servicios de transporte, hasta comienzos de esta década se había hecho poco para promover la integración entre operadores de bus y entre operadores de bus y otros modos de transporte (como el Metro), por consiguiente, un alto porcentaje de toda la integración entre operadores es informal, es decir, los pasajeros no reciben los beneficios de una coordinación planificada.

Hasta hace poco el gobierno local no había tocado mucho el tema de integración en Santiago. Por ejemplo, el *Plan de Desarrollo del Sistema de Transporte Urbano Gran Santiago, 1995-2010* estableció una meta para la integración de tarifas, pero no planteó un plan de acción para lograrla (Sectra, 1995). Sin embargo, a partir del año 2000, el gobierno de Ricardo Lagos se comprometió a cambiar el sistema de transporte por completo. Con el apoyo del gobierno y modelos de transporte, Sectra y otras agencias de transporte desarrollaron Transantiago, un plan metropolitano de transporte que intenta mejorar la movilidad urbana del Gran Santiago. Una principal meta de este plan es crear un sistema sostenible, con la introducción de estrategias de demanda de transporte: la tarificación del uso de modos privados (auto), el desarrollo de un sistema de transporte público más eficiente y equitativo y la distribución de facilidades para incentivar los modos de transporte no motorizado.

MAPA 2

Plano de Ciudad del Cabo



A través de Transantiago el gobierno local no sólo propone rehacer el sistema de buses y ampliar la cobertura del Metro, sino que también intenta promover la integración física, tarifaria y temporal entre bus, Metro y otros modos. Se ha establecido el financiamiento para aumentar facilidades de intercambio entre los buses y los modos ferroviarios y la expansión del boleto inteligente o "smart card" (Multivia) a todos los modos de transporte público. Con la ampliación de estos sistemas, el Plan Transantiago espera generar un aumento en el volumen de pasajeros en el Metro, producto de la incorporación de una tarifa única para buses y Metro.

Así, Transantiago propone crear una red de transporte integrada, desarrollando un sistema de rutas troncales y locales parecidos a los de Transmilenio en Bogotá. Por primera vez en Santiago el proceso de licitación incluirá estipulaciones para garantizar la integración física, tarifaria y operacional entre operadores de transporte. Bajo este esquema se proporcionará una serie de servicios integrados que ofrecerá mayor conectividad, permitiendo ajustes en la oferta para responder a un mayor nivel de demanda (Malbran et al., 2003). Sin embargo, algunas dudas sobre Transantiago

aún persisten. Por ejemplo, no se sabe si un mayor volumen de traslados entre operadores disuadirá al pasajero; si el Metro podrá acomodar nuevos viajes, ni si pasajeros de bajos ingresos tendrán los recursos para comprar un boleto inteligente.

Ciudad del Cabo

Ciudad del Cabo todavía no ha implantado un régimen para licitar rutas de transporte público, sin embargo, el gobierno sudafricano ha establecido una serie de pautas para iniciar procesos de licitación en las ciudades principales del país. Además, el gobierno provincial ha prometido no sólo crear un sistema de transporte integrado y sostenible, sino también establecer acuerdos coordinados entre todos los operadores de transporte público (South Africa DOT, 1996; CMC, 1998). En esta sección se describe Ciudad del Cabo, su red de transporte y los esfuerzos por introducir un régimen de licitación en esa ciudad.

El Área Metropolitana del Cabo comprende la Ciudad del Cabo y algunas municipalidades cercanas (ver mapa 2). Esta metrópoli está situada entre el Océano Atlántico y el Océano Índico en la Provincia del Cabo Occidental, a 1.200 kilómetros de Johannesburg. La ciudad está en una península, cerca de una serie de cerros costeros, playas y un parque nacional.

Actualmente, el Área Metropolitana del Cabo es la segunda metrópoli de Sudáfrica y décima del continente, con más de tres millones de habitantes (ver cuadro 3). Históricamente, esta ciudad ha sido la sede legislativa del país y un importante centro comercial y cultural. En las últimas décadas, Ciudad del Cabo se ha convertido en un centro nacional para las industrias del cine y del turismo.

La densidad del Área Metropolitana es aún más baja que la de Santiago, con menos de 40 personas por hectárea. El actual patrón de uso del suelo refleja las políticas de aislamiento administradas por los gobiernos racistas de "apartheid". Los africanos y personas de raza mixta fueron desterrados a zonas de la periferia urbana, y para viajar entre ciudades necesitaban permisos para tomar el bus. En cambio, los blancos vivían en barrios cercanos al centro y disponían de transporte privado. A pesar de las actuales políticas de integración social, dos distintos sistemas de transporte aún predominan: uno basado en el transporte público y el otro basado en el transporte privado. Actualmente, el primero representa un poco más de la mitad de todos los viajes motorizados (CMC, 1998).

El sistema de transporte público consiste en servicios de tren, que presta Metrorail, una división de la empresa ferroviaria del Estado; servicios de bus, operados por Golden Arrow (GA), un operador privado; y servicios de minibus/taxi, operados por varios pequeños operadores. Conjuntamente, este sistema transporta cerca de un millón de pasajeros diarios: 10% en bus convencional, 33% en taxi/minibus y 57% en tren (ver cuadro 4). Geográficamente, en Ciudad del Cabo los servicios de bus y tren se extienden desde el centro hacia otros barrios, mientras los servicios de minibus/taxi unen los barrios pobres con los principales lugares de empleo en el centro y otras áreas.

Antes de 1994 los gobiernos no se preocupaban por la integración del transporte. Mientras el gobierno invertía en nuevos caminos en barrios de alto ingreso, invertía muy poco en los servicios de bus y tren. Además, el principal operador de bus concentraba sus servicios en barrios de medianos y altos ingresos, ignorando las necesidades de los "townships" (barrios pobres, sin muchos recursos) en la periferia. Por consiguiente, en los años setenta, el minibus/taxi surgió como respuesta al problema de movilidad en los townships.

Durante los últimos años el gobierno se ha preocupado de eliminar estas desigualdades históricas, proporcionando inversiones en nuevos sistemas de bus y tren. Se ha fijado mucho en la creación de un sistema de transporte público basado en las líneas de tren, bus y minibus/taxi. Representantes de la ciudad y la provincia han unido esfuerzos para coordinar los servicios de estos tres modos, integrando no sólo rutas, sino tarifas e instituciones. Además, estos gobiernos han reconocido la necesidad de coordinar inversiones en el sistema ferroviario con la capacidad de los modos de superficie y aspectos de la gestión de transporte.

Puesto que Metrorail juega un importante papel en la entrega de servicios de transporte en la metrópoli para mejorar el acceso local, urbanistas del gobierno han recomendado crear una red alimentadora de buses y minibus/taxis que se conectaría con los servicios de tren (Williams y Kingma, 2002). De todas maneras, es importante coordinar mejoras en los sistemas de integración de tarifas con la operación de los tres sistemas, proporcionando el espacio y la capacidad necesaria para acomodar un incremento en el volumen de pasajeros.

Por su parte, el gobierno federal en Pretoria y el gobierno provincial en Ciudad del Cabo han puesto un mayor énfasis en nuevas inversiones para el transporte público y disminuciones en el tiempo de viaje y los costos al pasajero. *Transport White Paper*, un documento publicado por el gobierno federal en 1996, ha establecido nuevos objetivos para el transporte. Por su parte, *Moving Ahead*, el plan provincial de 1998, ha reconocido la necesidad de crear un sistema de transporte que sea efectivo, eficiente, equitativo y razonable (CMC, 1998).

El gobierno federal ha prometido licitar todas las rutas de bus, incluidas las que GA opera en Ciudad del Cabo. Este proceso efectivamente propone terminar con el monopolio que controla los servicios, proporcionando importantes beneficios a los usuarios. Mientras el proceso de licitación podría generar innovaciones y reducir los subsidios pagados al operador actual, para lograr los objetivos establecidos se necesitarán mayores inversiones en la reglamentación y la coordinación de servicios.

Desde la publicación de los citados documentos, Ciudad del Cabo ha intentado refortalecer la integración de los servicios existentes a través de la construcción de nuevos puntos de intercambio (combinación) y paraderos con techo, además de una organización de los servicios y las estructuras tarifarias. Por ejemplo, el Program Modalink es una colaboración entre las autoridades de transporte y los operadores de transporte público que intenta promover mayor cooperación y planificación a nivel metropolitano. Proyectos pilotos incluyen un centro de llamadas para información y una serie de pautas para puntos de intercambio (City of Cape Town, 2002).

De todos modos, todavía hay varios temas por resolver: flotas viejas, aumentos en los subsidios federales para el operador Golden Arrow, inseguridad ferroviaria y evasión de tarifas (Clark y Crous, 2002). Mientras se han visto mejoras en la integración de rutas y facilidades (ej.: la construcción de más de 100 puntos de intercambio), pero la coordinación tarifaria es muy limitada y no se han implantado planes para dar mayor acceso a las personas inválidas.

Es evidente que un proceso de organización y licitación de rutas ofrece una oportunidad para establecer programas cooperativos en Ciudad del Cabo, sin embargo, para que éstos sean efectivos, tendrán que cubrir temas como la integración tarifaria, intervalos mínimos y recursos de información. La implantación de nuevas medidas requerirá la completa aprobación de los operadores de minibus/taxi.

EVALUANDO LOS IMPACTOS DE LA LICITACIÓN

Una evaluación comparativa indica que ambas ciudades han apoyado políticas de licitación y han tenido que enfrentarse con muchas de las mismas barreras para implantar programas. No obstante, los urbanistas de Ciudad del Cabo han intentado mejorar la integración de servicios y facilidades a través de un sistema de licitación mientras que las autoridades de Santiago finalmente reconocieron la necesidad de integrar servicios pues, hasta hace poco, no se habían comprometido a mejorar la situación.

Tal vez una ventaja de Ciudad del Cabo es que su proceso de licitación abrirá el mercado local a muchos nuevos operadores, una situación que podría causar problemas si no se coordinan los servicios. Igual que en Santiago, la mayoría de los habitantes de Ciudad del Cabo depende del transporte público para viajar; sin embargo, físicamente, esta ciudad se extiende como una ciudad norteamericana, con viajes largos. En Santiago, la red de transporte pública es relativamente densa y más accesible (con varias oportunidades para intercambiar). Además, las asociaciones de operadores de Santiago nunca han apoyado la integración de tarifas y horarios, tal vez porque no han querido ceder control al gobierno.

Una manera de medir los impactos de la licitación es analizar los cambios que este proceso ha causado para la integración de tarifas y rutas. A pesar de que ninguno de los esquemas centrales de integración ha sido implantado, es posible evaluar algunas de las actividades hechas en Santiago. El Metrobus ha dado buenos resultados en cuanto a la integración tarifaria, pero su alcance ha sido limitado y en los contratos locales ha faltado un mecanismo para promover la integración entre bus y tren, y entre bus y bus, sin embargo, el Metro está trabajando con Sectra y el Ministerio de Obras Públicas (MOP) para promover la integración tarifaria a través de su propio boleto inteligente, Multivía, para todos los modos de transporte público, y varios descuentos para viajes intermodales (Metro de Santiago, 2001).

En cuanto a la coordinación de rutas, Santiago cuenta con puntos de intercambio, pero no todos ofrecen seguras y convenientes conexiones. Por su parte, desde 2003 el Metro ha trabajado con Sectra y MOP en el diseño de rutas alimentadoras que sirven estaciones de Metro y complementan la red de rutas de transporte público en Santiago (Metro de Santiago, 2001). En 2004 y 2005 fueron licitados muchas de estas rutas y servicios como parte del Plan Transantiago. Posteriormente, se seleccionaron los ganadores y el gobierno entró en negociaciones con ellos. Transantiago estaba previsto inaugurarse en octubre de 2006.

El caso de Santiago ha demostrado que mientras los esfuerzos de coordinación entre agencias es importante, sin una política fija y un programa de acción para implantarla (por ejemplo, con nuevas facilidades de intercambio y un sistema de integración tarifaria), los operadores privados sólo se preocuparán de sus propios servicios. Al final de cuentas, Transantiago parece haber revolucionado el sistema de transporte público, facilitando varios aspectos de la integración. En el caso de Santiago, la pregunta es si el Metro podrá acomodar a los pasajeros adicionales.

CONCLUSIÓN

Un análisis de las esquemas de licitación nos hace concluir que esta forma de regulación puede ayudar a integrar servicios cuando el regulador incluye estipulaciones en los documentos de licitación. En el caso de Londres, se inició el proceso de licitación durante un período de transición en la privatización del mercado local, lo que permitió que los mismos reguladores incentivaran a los operadores para que integraran sus servicios.

Sin embargo, los servicios de bus han estado en manos de privados por décadas. Esto significa que los gobiernos locales han tenido la tarea de convencer a los operadores de que la licitación traerá beneficios al sistema. En Santiago hubo un largo período de negociación, pero nunca se tocó a fondo el tema de integración. En Ciudad del Cabo, el proceso de licitación se postergó pero el tema de la integración ha sido central.

Una vez que los operadores llegan a apoyar las condiciones de licitación, es importante que un ente independiente administre el proceso para mantener un alto nivel de objetividad. Este ente debe incentivar a los operadores para que participen en el proceso de integración y contribuyan al bien común del sistema de transporte público. El proceso de licitación no debe enfocarse solamente en niveles de calidad, sino también en facilitar toda clase de viajes, uniendo los recursos de varios modos de transporte.

Para mantener cierto grado de competencia los operadores deberían tener el derecho de fijar sus propios horarios y tarifas, de acuerdo con las normas del sistema. Además, se debe formar un comité que incluya representantes de los operadores privados y las principales autoridades de transporte. Su misión podría incluir el desarrollo de normas de integración para todos.

Una vez que todos estén de acuerdo con el proceso, se pueden implantar elementos de integración de manera sistemática. Esta estrategia debe asegurar que el ente regulador y los operadores estén preparados y capacitados para implantar los cambios. La propuestas privadas deberían garantizar que se proporcione lo siguiente:

- puntualidad y confiabilidad;
- mejor acceso a servicios de transporte;
- acceso a horarios (o intervalos de servicio);
- participación en esquemas que venden pasajes multi-operador.

En resumen, este estudio concluye que cada ciudad debe definir sus propios objetivos de transporte y establecer sus propios criterios para crear un sistema integrado a través de la licitación. Este proceso debe reflejar los valores y necesidades locales, pues la experiencia ha demostrado que sin la participación local y la supervisión de autoridades es difícil que los servicios se coordinen. Por ello, para lograr los objetivos deseados, los contratos de servicio deberían exigir que los operadores de transporte asuman una serie de responsabilidades: aceptar instrumentos de intercambio ("*transfer*"); proporcionar mejor acceso a las personas inválidas; mejorar los lazos urbanos entre servicios y usos de suelo; y dar acceso, seguridad y protección a todos los pasajeros.

BIBLIOGRAFÍA

BCEOM-SOFRETU-CADE

1968

Estudio del Sistema de Transporte Metropolitano de Santiago de Chile. Ministerio de Obras Públicas (MOP). Santiago.

CMC-CAPE METROPOLITAN COUNCIL

1998

Moving Ahead: Cape Metropolitan Transport Plan.

CEDANO, C.; DE FREITAS, M.

1994

"El sistema de los metros latinoamericanos", en Actas del CLATPU VII, Buenos Aires.

| | | |
|--|--|---|
| <p>CITY OF CAPE TOWN 2002 Transportation and Roads. Policy document.</p> | <p>MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN-MIDEPLAN 1997 Pobreza y distribución de ingreso en Chile: resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Santiago.</p> | <p>SCHUMANN, J.W. 1997 "Rail in multimodal transit systems: concept for improving urban mobility by increasing choices for travel and lifestyle", Transportation Research Record, 1571.</p> |
| <p>CERVERO, R. 1998 The Transit Metropolis: A Global Inquiry. Washington, D.C.: Island Press.</p> | <p>NASH, C. 1988 "Integration of public transport: an economic assessment," en Bus Deregulation and Privatisation. Aldershot (UK): Gower Publishing.</p> | <p>SECTRA 2001 Encuesta Origen-Destino de Viajes del Gran Santiago. Santiago.</p> |
| <p>CLARK, P.; CROUS, W. 2002 "Public transport in Metropolitan Cape Town", Transport Reviews, 22 (1), pp. 77-100.</p> | <p>PUCHER, J.; S. KURTH 1996 "Verkehrsverbund: the success of regional public transport in Germany, Austria and Switzerland", Transport Policy, 2 (4), pp. 279-291.</p> | <p>SECTRA 1995 Plan de Desarrollo del Sistema de Transporte Urbano Gran Santiago, 1995-2010. Santiago.</p> |
| <p>DETR-DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS 1999 Bulletin of Public Transport Statistics Great Britain.</p> | <p>RIVASPLATA, C.R. 1993 "Transit coordination in a multi-operator market: the cases of Santiago and San Francisco", en Proceedings from CODATU VI, Tunis.</p> | <p>TFL-TRANSPORT FOR LONDON 2001 Intermodal Transport Interchange for London: Best Practice Guidelines.</p> |
| <p>HENRY, E. 1990 "The metro put to the test in Latin America," en Rail Mass Transit in Developing Countries. London: Thomas Telford, Ltd.</p> | <p>RIVASPLATA, C.R. 2000 "Alternatives for promoting public transport integration in the Americas", en Díaz y Jamet (ed.) Urban Transportation and the Environment, Rotterdam: A.A. Balkema.</p> | <p>WHITE, P. 2002 Public Transport: Its Planning, Management and Operation. Fourth Edition. London: Spon Press.</p> |
| <p>LTP-LONDON TRANSPORT PLANNING 1997 Interchange in London: Patterns of Access, Interchange at Rail Stations Outside Central London.</p> | <p>RIVASPLATA, C.R. 2006 An Analysis of the Impacts of British Reforms on Transit Integration in the Metropolitan Areas. Tesis Doctoral. Universidad de California, Davis.</p> | <p>WILLIAMS, R.M.; KINGMA, R. 2002 "Cape Town's strategic public transport network," 21st South African Transport Conference, Pretoria.</p> |
| <p>METRO DE SANTIAGO 2001 Plan de Transporte Urbano de Santiago: Rol de Metro. Santiago.</p> | | |