

ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA GLOBAL DE TRANSPORTE

Ginés de RUS

TANTO en España como en la CE, el sistema de transporte (infraestructuras y servicios) está afectado por marcados desajustes entre oferta y demanda. En algunos casos, la demanda excede a la oferta por insuficiencia en las infraestructuras y por la ausencia de una política de precios que racione la capacidad existente en los casos en que la inversión en mayor capacidad no sea posible o deseable (aeropuertos, control de tráfico aéreo, carreteras y vías urbanas). En otros casos, la oferta excede a la demanda; es decir, hay exceso de capacidad no remediado mediante decisiones de desinversión (cierre de actividades y servicios) cuando el desajuste es persistente en el tiempo, como ocurre con algunas líneas de transporte ferroviario de débil tráfico.

Ambos desajustes elevan los costes medios del transporte de personas y bienes, limitando la capacidad de oferta de la economía y erosionando la competitividad del sistema productivo.

La estrecha regulación que ha caracterizado a los distintos mercados de transporte no ha impedido que se produzca una modificación sustancial de la distribución modal, en la que destaca el declive del transporte ferroviario, a pesar de su organización como monopolio público y de un proteccionismo a ultranza que, desde la perspectiva actual, parece haber perjudicado más que beneficiado al ferrocarril, al restar incentivos para su modernización y adaptación a las exigencias del mercado.

A pesar de las restricciones a la entrada y de la regulación de precios y niveles de servicio, la competencia y la rivalidad entre las empresas se ha manifestado de forma diversa, de manera que incluso en el caso de los mercados protegidos, como es el de los monopolios ferroviarios, no se ha podido impedir el desarrollo de sustitutivos eficaces como la carretera, tal como ponen de manifiesto los gráficos 1 y 2.

Por otro lado, la aparición de efectos indeseables ha sido inevitable; por ejemplo, el aumento de la capacidad media de los vehículos en el transporte de mercancías, inducido por la regulación administrativa que impedía el aumento del número de vehículos de acuerdo con la demanda de los consumidores, o la aparición de empresas «piratas» que acudían a atender aquellos tráficos cuyo precio excedía el coste de producción, o bien aquéllos en los que las características de servicio demandadas no eran suficientemente atendidas por las empresas establecidas. La presión que las compañías de vuelos *char-*

ter han ejercido en el mercado regular protegido y el auge de los pabellones de conveniencia en el transporte marítimo son manifestaciones de una realidad económica inevitable: la intervención pública en el mercado es imperfecta, y no puede impedir la aparición de efectos no deseados como es la creación de incentivos adicionales que generan nuevos procesos de ajuste no planeados.

Los efectos de la regulación han sido perversos en muchos casos. En las distintas industrias del transporte, el intervencionismo estatal ha generado ineficiencias tales como baja productividad, exceso de mano de obra, rigideces para adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado y, en general, una tendencia muy costosa a ignorar que las demandas de los consumidores, excepto en casos extremos de problemas de información o de externalidades, son las que deben determinar el volumen de la oferta y sus características.

Hay industrias (por ejemplo, el transporte de mercancías y el transporte aéreo) en las que la regulación parece haber sido diseñada para proteger a las empresas establecidas, desarrollándose en éstas la competencia por otras vías distintas a la fijación de precios. Los ferrocarriles son un ejemplo de cómo la regulación ha contribuido al estrangulamiento de la industria. En otras, como ocurre con el transporte público de viajeros en las grandes ciudades, la regulación de los precios se ha utilizado para beneficiar a los consumidores, y sin embargo, se ha acabado incentivando la reducción de la calidad y del nivel de servicio.

Los efectos de la regulación sobre la distribución de la renta son complejos y, en muchos casos, regresivos. Las transferencias de los consumidores a los productores es una de las posibilidades. Otra es el reparto de rentas con el factor trabajo, apoyado en la fuerza de los sindicatos cuando los precios y la entrada están regulados, en perjuicio de los consumidores. En algunos casos de subvención cruzada, se da la paradoja de que los consumidores que cargan con el peso de este tipo de subvención implícita son aquellos a los que, en todo caso, habría que favorecer con una política explícita de equidad.

Suplantar al mercado como mecanismo central en la asignación de recursos no ha conducido a los resultados esperados, y la respuesta general ha sido la desregulación, entendida, en el mejor de los casos, como una combinación de liberalización de los mercados y privatización de las empresas públicas que en ellos operaban. En la mayoría de las modalidades de transporte, los desajustes existentes entre oferta y demanda, el control público de las infraestructuras, y la divergencia existente entre coste privado y coste social no permiten la identificación entre desregulación y asignación eficiente de los recursos sin contemplar otros aspectos de primera importancia.

A nuestro juicio, la política española y comunitaria debería partir de *cuatro principios básicos* que constitu-

GRAFICO 1
DISTRIBUCION MODAL DEL TRAFICO DE VIAJEROS
EN ESPAÑA
(En porcentaje)

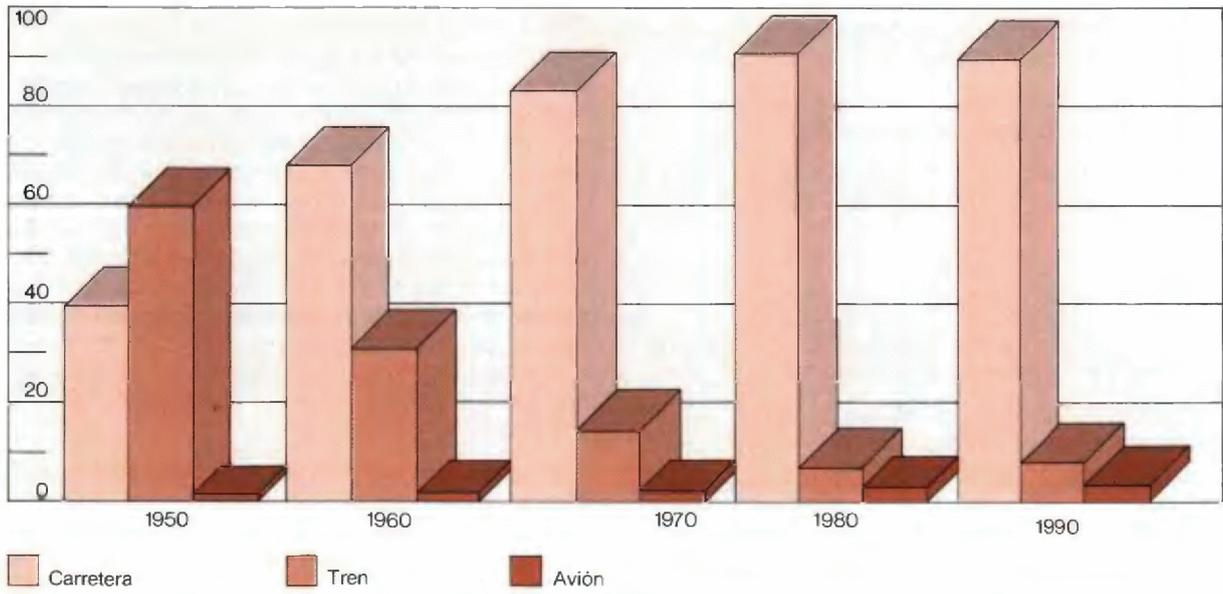
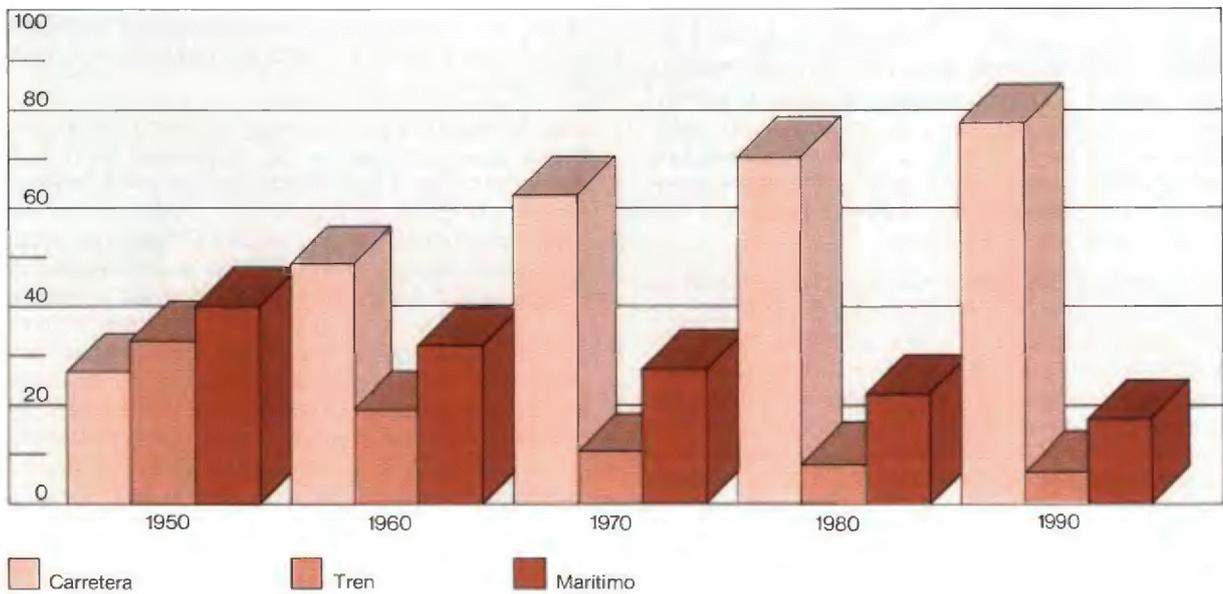


GRAFICO 2
DISTRIBUCION MODAL DEL TRAFICO DE MERCANCIAS
EN ESPAÑA
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

yen los ingredientes fundamentales de una *política global de transporte*. Estos son:

Principios:

- 1) El usuario es el mejor juez de su propio interés en la elección de modo de transporte.
- 2) Cada modo de transporte debe pagar sus costes, tanto los internos como los que impone a la sociedad.
- 3) La oferta de capacidad de infraestructuras debe responder a las demandas de los usuarios.
- 4) Las infraestructuras del transporte deben facilitar la integración de las regiones periféricas y desfavorecidas.

Políticas:

- 1) Liberalización, desregulación, privatización.
- 2) Internalización de las externalidades. Mejora de la información en el sistema de transportes.
- 3) Política de infraestructuras fundamentada en la evaluación social de proyectos.
- 4) Política de equidad, con proporcionalidad entre fines y medios.

La liberalización de los mercados de transporte ha sido una de las líneas de actuación en las que más se ha avanzado en Europa; sin embargo, puede afirmarse que todavía está lejos el funcionamiento libre de los mercados sin más trabas que las barreras cualitativas de acceso al mercado y la regulación de las externalidades y política antimonopolio, que fortalecen, más que limitan, la labor del mercado como mecanismo de asignación.

Tomemos el ejemplo del transporte aéreo para ilustrar estas ideas. La oferta de esta modalidad de transporte está sujeta a acuerdos bilaterales, y aunque la política comunitaria ha introducido mayor flexibilidad en la determinación del precio y la capacidad ofrecida, todavía estamos lejos de un mercado competitivo. Las estimaciones de la Comisión apuntan a una reducción en costes y precios en torno al 10 por 100 como consecuencia de la liberalización, aunque se considera que estas previsiones son muy conservadoras y que la reducción real podría ser mayor que la estimada.

La Comunidad está introduciendo mayor libertad de manera gradual, junto con regulaciones específicas para la protección del consumidor y para evitar la competencia desleal. El problema que se plantea radica en la toma de posición de las compañías aéreas europeas para protegerse de la competencia. Las compañías de bandera europeas han iniciado un proceso de adquisiciones y fusiones, de compra e intercambio de acciones entre ellas y otras compañías nacionales rivales, de manera que, al alcanzarse el objetivo de la Comisión de un mercado único de transporte aéreo, la rivalidad entre compañías estará sensiblemente reducida. Este hecho y el fracaso de algunas compañías *charter* (caso de Air Europe) en su intento de competir en el mercado regular

pueden constituir un serio obstáculo para el éxito de la liberalización comunitaria en la década de los noventa.

Mientras la Comunidad completa su calendario de reformas en el sector transportes, lo mejor que puede hacer España es avanzar decididamente en la liberalización interna, para fortalecer a las empresas nacionales, sean públicas o privadas.

El desarrollo de las distintas modalidades de transporte se ha producido ignorando sus efectos negativos. El deterioro del transporte en avión y en automóvil privado se manifiesta en una congestión creciente (en ciertos lugares y horas) que reduce sensiblemente la fiabilidad y comodidad de dichos medios de transporte. La factura de accidentes y el impacto medioambiental de la carretera son especialmente preocupantes, y ponen de manifiesto cómo la política comunitaria no ha dado una respuesta satisfactoria al problema de las externalidades del transporte; de manera que la distribución modal actual está claramente afectada por la ausencia de una política que permita ver a los usuarios el coste real de sus decisiones.

El transporte por carretera ha crecido en la última década dos veces por encima de la renta nacional, y la liberalización europea lo potenciará aún más. El conflicto que esto supone, con relación al daño medioambiental y a los accidentes asociados a la carretera, no debe ser resuelto exclusivamente utilizando estándares técnicos y prohibiciones, sino, fundamentalmente, a través del sistema de precios, utilizando las demás medidas como complementarias. Un buen ejemplo ha sido la diferenciación de los precios del combustible para incentivar con éxito el cambio a la gasolina sin plomo en algunos países; y también las tasas de congestión, que en las experiencias que se conocen suelen tener éxito en cuanto a la modificación de la conducta de los individuos, que, en un porcentaje notable de sus desplazamientos, cambian la ruta o la hora en que los realizan, o el modo de transporte.

En lo referente a las *inversiones en infraestructuras*, la Comunidad Europea no ha articulado una política de infraestructuras que evite los problemas de congestión que sufren las carreteras, los principales aeropuertos y las áreas urbanas. La Comunidad Europea ha errado en la previsión de las infraestructuras que se requerirían en Europa y del desarrollo espectacular de la carretera a expensas del ferrocarril, así como del transporte aéreo, constreñido en su desarrollo por unas infraestructuras aeroportuarias y de control de tráfico aéreo insuficientes. En España, deberían intensificarse los esfuerzos para diseñar un sistema objetivo de evaluación de inversiones en las distintas infraestructuras de transporte que evitara un peso desmedido del componente político en la determinación de las prioridades de inversión.

La realización del mercado único supone alcanzar ganancias significativas de eficiencia, fundamentalmente a causa de la explotación de las economías de escala y de especialización. Un mercado de dimensión europea

creará nuevas oportunidades para introducir tecnologías que puede que no sean rentables en los mercados nacionales actuales. Pocos dudan hoy del potencial, en términos de bienestar social agregado, asociado a la idea del mercado único. Menos optimista es el esquema de *la distribución de las ganancias*, ya que los estados miembros tienen una posición de partida sensiblemente desigual en términos de renta, localización geográfica e infraestructuras de todo tipo.

En lo que se refiere a las infraestructuras de transportes y comunicaciones, hay que insistir en que la política de competencia no es suficiente para conseguir la integración europea. Hay que evitar la fragmentación y el aislamiento de las áreas geográficas periféricas, dadas las diferencias presentes en las infraestructuras básicas. La integración económica requiere que todas las regiones dentro de la CE estén comunicadas en condiciones similares de coste y calidad. La competencia es crucial para unificar precios y calidad en aquellos mercados con condiciones de prestación del servicio similares; sin embargo, las desigualdades presentes en términos de redes y equipos básicos pueden ahondar los desequilibrios actuales.

Dotar de infraestructuras básicas de transporte a la periferia es una tarea de primer orden en la política comunitaria. Esto no significa invertir en trenes de alta velocidad para cualquier densidad de tráfico; significa apoyar con fuerza la vertebración de todas las regiones comunitarias con una combinación inteligente de transporte terrestre, aéreo y marítimo que evite tanto los despilfarros obvios como el aislamiento de las regiones peor situadas.

El papel de las infraestructuras de transporte y comunicaciones es de la mayor importancia en el caso de las islas. La mayoría de las islas europeas tienen en común una alta dependencia de las importaciones, estar por debajo de la media europea en riqueza y servicios básicos, no haber recibido inversiones en las costosísimas redes ferroviarias, utilizar frecuentemente el transporte aéreo para la movilidad básica de los ciudadanos, y tener sus redes de transporte y comunicaciones controladas por monopolios públicos y oligopolios. Una combinación de libertad de mercado, sistema de concesión, inversión en infraestructuras y política de subvenciones directas que abaraten el coste del transporte es la receta más razonable para las áreas insulares.

Las cuatro líneas de actuación mencionadas (política de infraestructuras, internalización de las externalidades, política de competencia y equilibrio regional) son necesarias para una política de transporte eficiente y socialmente aceptable. La política comunitaria, hasta el momento, no ha integrado las cuatro líneas de actuación, aunque hay, desde luego, evidencia prometedora de las intenciones de la Comisión. Una política de liberalización que no vaya acompañada de las otras tres políticas conduce a unos resultados muy contradictorios, porque, a pesar de que la eficiencia interna puede elevarse en las

industrias afectadas por la introducción de competencia, la eficiencia económica global puede reducirse, por ejemplo, a causa de un crecimiento excesivo del transporte por carretera, con el consiguiente aumento de los accidentes, la congestión y el impacto medioambiental.

Una mayor libertad aérea, por ejemplo, sin las inversiones necesarias en infraestructuras aeroportuarias y de control de tráfico aéreo, puede aumentar la congestión en los aeropuertos hasta el punto de producir resultados globales negativos que los usuarios verían como una consecuencia de la política de competencia. La necesidad de una política global de transporte que integre los diferentes aspectos aquí tratados queda fuera de toda duda. La magnitud de los efectos negativos que los consumidores europeos están soportando, a causa de los retrasos en su implantación, ha elevado la rentabilidad política de avanzar en las líneas de actuación mencionadas.